

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE DERECHO
Departamento de Derecho Internacional Público y Derecho Internacional Privado



TESIS DOCTORAL

Las relaciones de la Unión Europea con organizaciones internacionales : análisis jurídico de la práctica institucional

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

María del Carmen Pérez Bernárdez

Madrid, 2015



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE



5317379998

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE DERECHO**

**DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO Y
DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO**

**LAS RELACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA CON
ORGANIZACIONES INTERNACIONALES:
ANÁLISIS JURÍDICO DE LA PRÁCTICA INSTITUCIONAL**

CARMELA PÉREZ BERNÁRDEZ

MADRID, 2002

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE DERECHO**

**DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO Y
DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO**

**LAS RELACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA CON
ORGANIZACIONES INTERNACIONALES:
ANÁLISIS JURÍDICO DE LA PRÁCTICA INSTITUCIONAL**

**Tesis que presenta la licenciada Carmela Pérez
Bernárdez para la obtención del título de Doctor en
Derecho, elaborada bajo la dirección del Dr. D.
MANUEL PÉREZ GONZÁLEZ, Catedrático de
Derecho Internacional Público de esta Universidad.**

Vº Bº



El Director

Madrid, Abril de 2002

A Almuñécar

ÍNDICE

ABREVIATURAS	13
INTRODUCCIÓN	25

CAPÍTULO I

LA PROYECCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA

Introducción	31
I. Las organizaciones internacionales: generalidades	33
<i>I.1 La definición de organizaciones internacionales</i>	<i>37</i>
I.1.1 La composición esencialmente interestatal	38
I.1.2 El establecimiento en virtud de un acuerdo internacional	39
I.1.3 La posesión de una estructura orgánica permanente e independiente	41
<i>I.2 La personalidad jurídica de las organizaciones internacionales</i>	<i>42</i>
II. La Comunidad Europea y la Unión Europea como sujetos de Derecho internacional	48
<i>II.1 La personalidad jurídica internacional de las Comunidades Europeas</i>	<i>49</i>
II.1.1 Su reflejo en los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas	50
II.1.2 Interpretaciones	53
<i>II.2 Los atributos que conforman la personalidad jurídica internacional de la Comunidad Europea</i>	<i>56</i>
II.2.1 El derecho a celebrar tratados internacionales	57
II.2.2 La capacidad para ser responsable internacionalmente	59
II.2.3 El derecho de legación	60
II.2.3.1 La vertiente pasiva	60
II.2.3.2 La vertiente activa	63

II.2.4 La capacidad para establecer relaciones con organizaciones internacionales	68
<i>II.3) La naturaleza jurídica de la Comunidad Europea y de la Unión Europea: el problema de la personalidad jurídica internacional de la Unión Europea</i>	<i>68</i>
II.3.1 El encuadramiento de la Comunidad Europea y de la Unión Europea en las categorías organizativas existentes	69
II.3.1.1 Las confederaciones	70
II.3.1.2 Las federaciones	71
II.3.1.3 Las organizaciones internacionales	74
<i>II.3.2 El problema de la personalidad jurídica internacional de la Unión Europea</i>	<i>78</i>
II.3.2.1 La situación previa a la Conferencia Intergubernamental de 1996	79
a) Los debates en torno a la Conferencia Intergubernamental de 1991	79
b) El Tratado de Maastricht	80
c) La práctica	84
II.3.2.2 La Conferencia Intergubernamental de 1996 y el Tratado de Amsterdam	90
a) Los debates en torno a la Conferencia Intergubernamental de 1996	90
b) El Tratado de Amsterdam	92
c) La práctica	99
II.3.2.3 La Conferencia Intergubernamental de 2000 y el Tratado de Niza	103
II.4 Recapitulación	105

CAPÍTULO II

LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA RELATIVAS A LAS RELACIONES CON ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Introducción	111
I. Las competencias comunitarias relativas a las relaciones con organizaciones internacionales	112
<i>I.1 Los cauces de alimentación competencial referentes a las relaciones de la Comunidad Europea con organizaciones internacionales</i>	<i>115</i>
I.1.1 Las competencias exteriores expresas	116
I.1.2 Las competencias exteriores implícitas	137
I.1.2.1 La sentencia de 31 de marzo de 1971 recaída en el <i>asunto AETR</i>	139
I.1.2.2 La sentencia <i>Kramer</i> de 14 de julio de 1976	141
I.1.2.3 El dictamen 1/76 relativo al <i>asunto de la navegación por el Rhin</i>	146
I.1.2.4 Otros dictámenes	149
I.1.3 La vía del artículo 308 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea ..	163
<i>I.2 La naturaleza exclusiva o mixta de las competencias comunitarias. La obligación de cooperar entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros</i>	<i>169</i>
<i>I.3 Recapitulación</i>	<i>184</i>
II. Las competencias de la Unión Europea relativas a las relaciones con organizaciones internacionales	187
<i>II.1 El Título V del Tratado de la Unión Europea sobre la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)</i>	<i>191</i>
<i>II.2 El Título VI del Tratado de la Unión Europea sobre la Cooperación Policial y Judicial en materia Penal (CPJP)</i>	<i>201</i>
<i>II.3 Recapitulación</i>	<i>204</i>

CAPÍTULO III

LAS FORMAS DE RELACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA CON ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Introducción	207
I. El ejercicio del derecho de legación de la Unión Europea	209
<i>I.1 El ius legationis pasivo. Las oficinas de enlace</i>	<i>209</i>
I.1.1 El significado de su "acreditación ante la Comisión"	214
I.1.2 Los privilegios e inmunidades	219
<i>I.2 El ius legationis activo</i>	<i>222</i>
I.2.1 Las delegaciones de la Comisión Europea	223
I.2.2 Las misiones diplomáticas de los Estados miembros de la Unión Europea	229
I.2.3 Las oficinas de enlace de la Secretaría General del Consejo de la Unión Europea	231
<i>I.3Recapitulación</i>	<i>234</i>
II. La cooperación y coordinación de carácter administrativo	236
<i>II.1 Los acuerdos de trabajo concluidos en virtud del artículo 302 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea</i>	<i>240</i>
II.1.1 Su imputabilidad a entes dotados de subjetividad internacional	242
II.1.1.1 Del lado de la Comunidad Europea	243
II.1.1.2 Del lado de las organizaciones internacionales	249
II.1.2 Su sometimiento al Derecho internacional	252
II.1.2.1 El contenido de estos acuerdos	252
II.1.2.2 Elementos típicos de los tratados regidos por el Derecho internacional	258

<i>II.2 Recapitulación</i>	261
III. La participación de la Unión Europea en organizaciones internacionales	262
<i>III.1 Las competencias relativas a la participación de la Unión Europea en organizaciones internacionales</i>	269
III.1.1 La perspectiva de la Unión Europea	269
III.1.2 La perspectiva de las organizaciones internacionales	274
<i>III.2 La composición de las delegaciones de la Unión Europea ante las organizaciones internacionales</i>	277
III.2.1 La delegación <i>bicéfala</i>	279
III.2.2 La delegación <i>única</i>	280
III.2.3 La representación por la Comisión	281
<i>III.3 El estatuto de observador de la Comunidad en las organizaciones internacionales</i>	283
III.3.1 La concesión del estatuto de observador	287
III.3.2 Los derechos de la Comunidad Europea en las organizaciones internacionales en las que participa como observador	289
III.3.2.1 El derecho de presencia	291
III.3.2.2 El derecho de expresión	292
III.3.2.3 El derecho a presentar propuestas	294
III.3.2.4 La cuestión del derecho de voto	296
III.3.2.5 La cuestión de la contribución financiera	297
III.3.2.6 Otros derechos	300
<i>III.4 La condición de miembro de la Comunidad en las organizaciones internacionales</i>	301
III.4.1 La concesión del estatuto de miembro	306
III.4.2 Los derechos de la Comunidad Europea en las organizaciones internacionales en las que participa como miembro	307

III.4.2.1 Los derechos de presencia y de expresión	308
III.4.2.2 El derecho de voto	310
III.4.2.3 La cuestión de la contribución financiera	313
<i>III.5 Recapitulación</i>	<i>314</i>

CAPÍTULO IV

PRÁCTICA RELATIVA A LA PARTICIPACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN LAS QUE NO DISFRUTA DE LA CONDICIÓN DE MIEMBRO

Introducción	387
I. La participación de la Unión Europea en organizaciones con vocación de universalidad	319
<i>I.1 Los órganos principales de las Naciones Unidas</i>	<i>322</i>
a) La Asamblea General de las Naciones Unidas	323
a).1 El estatuto de observador de la Comunidad Europea	323
a).2 La actuación de los Estados miembros de la Unión Europea	324
b) El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). Las Comisiones Económicas Regionales de las Naciones Unidas	334
c) Los Estados miembros de la Unión Europea en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas	340
<i>I.2 Los órganos subsidiarios de las Naciones Unidas</i>	<i>345</i>
a) El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)	345
b) La Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI-UNCITRAL)	347
c) La Oficina de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito	347

c).1 El Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de las Drogas (PNUFID)	348
c).2 La Comisión de Estupefacientes	348
d) El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)	349
e) La Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (CNUCYD-UNCTAD)	350
1.3 Otros organismos vinculados a las Naciones Unidas	353
a) La Organización Internacional del Trabajo (OIT)	354
a).1 La participación de la Comunidad Europea en los convenios internacionales elaborados en el seno de la OIT	357
a).2 Recapitulación	362
b) La Organización Mundial de la Salud (OMS)	363
c) La Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI)	366
d) La Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI)	368
e) La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)	369
f) El Fondo Monetario Internacional (FMI)	371
g) El Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA)	375
h) Otros supuestos	376
II. La participación de la Comunidad Europea en las organizaciones de carácter restringido. Las relaciones de la Unión Europea con dichas organizaciones	379

<i>a) La Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAAT-IATTC)</i>	380
<i>b) La Agencia Espacial Europea (AEE-ESA)</i>	382
<i>c) La Comisión Central para la Navegación por el Rhin (CCNR)</i>	384
<i>d) La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)</i>	385
<i>d).1 La participación de la Comunidad en los "órganos" de la OCDE</i>	387
<i>d).2 La participación de la Comunidad en los "actos" de la OCDE</i>	390
<i>d).3 Recapitulación</i>	394
<i>e) La Asociación Europea de Libre Comercio (AELC-EFTA)</i>	394
<i>f) La Comunidad Andina</i>	397
<i>g) El Mercado Común del Sur (MERCOSUR)</i>	402
<i>h) La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)</i>	409
<i>i) La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)</i>	414
<i>j) La Unión Europea Occidental (UEO). La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)</i>	421
<i>j).1 Las relaciones entre la Unión Europea y la Unión Europea Occidental</i>	422
<i>j).2 Las relaciones entre la Unión Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)</i>	430
<i>j).3 Recapitulación</i>	435
<i>k) El Consejo de Europa</i>	436

k).1 La evolución de las relaciones del Consejo de Europa y de la Unión Europea: el estatuto de <i>participante en los trabajos</i>	438
k).1 La Comisión y el Consejo de la Unión Europea ante las relaciones con el Consejo de Europa	446
k).3 Las realizaciones concretas en las relaciones entre el Consejo de Europa y la Unión Europea: las reuniones cuatripartitas	449
k).4 Recapitulación	456

III. La participación de la Comunidad Europea en las conferencias internacionales

a) <i>La III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM-UNCLOS)</i>	461
b) <i>La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD). La Comisión sobre Desarrollo Sostenible</i>	466

CAPÍTULO V

PRÁCTICA RELATIVA AL DISFRUTE DE LA CONDICIÓN DE MIEMBRO DE LA COMUNIDAD EUROPEA EN LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

I. La participación de la Comunidad Europea en organizaciones con vocación de universalidad

a) <i>La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Los organismos vinculados a la FAO</i>	477
a).1 La FAO	478
a).1.1 La situación previa a la incorporación de la Comunidad a la FAO	478
a).1.2 Los fundamentos jurídicos de la incorporación	480
a).1.3 Las negociaciones tendentes a la incorporación	481
a).1.4 La participación de las organizaciones de integración económica regional en la FAO	486
a).1.4.1 La coordinación interna entre la Comunidad y sus Estados miembros en la FAO	489

a).1.4.2 El derecho a votar	491
a).1.4.3 La contribución al presupuesto	492
a).1.4.4 La participación en los órganos de la FAO	494
a).1.4.5 Los posibles efectos jurídicos de la incorporación	496
a).2 Los organismos vinculados a la FAO	498
a).2.1 Los organismos establecidos en virtud del artículo XIV de la Constitución de la FAO: la Comisión del Atún para el Océano Índico (CAOI)	498
a).2.2 Los organismos establecidos por varias organizaciones internacionales	502
a).2.2.1 La Comisión FAO/OMS del <i>Codex Alimentarius</i>	502
a).2.2.2 El Comité de Políticas y Programas de Asistencia Alimentaria del Programa Mundial de Alimentos (CAA-CAF)	504
a).3 Recapitulación	506
b) <i>El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). La Organización Mundial del Comercio (OMC)</i>	508
c) <i>La Autoridad Internacional de los Fondos Marinos</i>	515
II. La participación de la Comunidad Europea en organizaciones de carácter restringido	518
a) <i>Las organizaciones de pesquerías</i>	519
a).1 La Organización de Pesquerías del Atlántico Noroeste (OPANO-NAFO)	520
a).2 La Comisión de Pesquerías del Atlántico Nordeste (CPANE-NEAFC)	525
a).3 La Comisión Internacional de Pesca del Mar Báltico (CIPMB-IBSFC)	527
a).4 La Organización para la Conservación del Salmón del Atlántico Norte (OCSAN-NASCO)	528

a).5 La Comisión Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico (CICAA-ICCAT)	529
a).6 La Comisión para la Conservación de los Recursos Marinos Vivos Antárticos (CCRMVA-CCAMLR)	531
a).7 Recapitulación	534
<i>b) Las organizaciones establecidas en virtud de acuerdos internacionales sobre productos básicos</i>	<i>535</i>
b).1 El Fondo Común para los Productos Básicos	536
b).2 Las organizaciones de productos básicos establecidas a través de acuerdos internacionales	537
b).3 Los grupos internacionales de estudio sobre los productos básicos	540
<i>c) El Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD)</i>	<i>541</i>

CONCLUSIONES	545
---------------------------	------------

ANEXO: Tabla relativa a la participación de la Comunidad Europea/Unión Europea en organizaciones internacionales	565
---	------------

FUENTES DE CONOCIMIENTO

I. Bibliografía doctrinal	569
--	------------

<i>I.1 Obras generales</i>	<i>569</i>
<i>I.2 Monografías</i>	<i>573</i>
<i>I.3 Obras conjuntas</i>	<i>575</i>
<i>I.4 Publicaciones periódicas</i>	<i>583</i>
<i>I.5 Seminarios y otras contribuciones</i>	<i>594</i>

II. Jurisprudencia	596
---------------------------------	------------

<i>II.1 Del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas</i>	<i>596</i>
--	------------

II.1.1 Sentencias	596
II.1.2 Dictámenes	597

<i>II.2 De otros tribunales</i>	<i>598</i>
III. Direcciones de <i>internet</i>	598
<i>III.1 De organismos internacionales</i>	<i>598</i>
<i>III.2 Otras</i>	<i>604</i>
AGRADECIMIENTOS	605

ABREVIATURAS

ACNUR

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

ACP

Estados de África, Caribe y Pacífico

ad ex.

por ejemplo

AEE - ESA

Agencia Espacial Europea

AELC - EFTA

Asociación Europea de Libre Comercio

AETR

Accord Européen sur les Transports Routiers

AFDI

Annuaire Français de Droit International

AGNU

Asamblea General de las Naciones Unidas

AJIL

American Journal of International Law

An. CDI

Anuario de la Comisión de Derecho Internacional

apdo.(s)

apartado(s)

art.(s)

artículo(s)

ASEAN

Asociación de Naciones del Sudeste Asiático

BCE

Banco Central Europeo

BERD

Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo

BIRF -BIRD

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

BOE

Boletín Oficial del Estado

Bol. UE/CE

Boletín de la Unión Europea/Comunidad Europea

BYIL

The British Yearbook of International Law

CAA - CAF

Comité de Políticas y Programas de Asistencia Alimentaria del Programa Mundial de Alimentos FAO/NU

CAEM - COMECON

Consejo de Asistencia Económica Mutua

CAJAI

Cooperación en los ámbitos de la justicia y en los asuntos de interior (Título VI del TUE, versión Maastricht)

CAOI

Comisión del Atún para el Océano Índico

CBI - IWC

Comisión Ballenera Internacional

CC.EE.

Comunidades Europeas

CCNR

Comisión Central para la Navegación por el Rhin

CCRMVA - CCAMLRL

Comisión para la Conservación de los Recursos Marinos Vivos Antárticos

CDI

Comisión de Derecho Internacional

CDS

Comisión sobre Desarrollo Sostenible

CE

Comunidad Europea (tras la modificación operada en el TUE)

CECA

Comunidad Europea del Carbón y del Acero

CEE

Comunidad Económica Europea (nombre originario modificado tras el TUE)

CEEA - Euratom

Comunidad Europea de la Energía Atómica

CEMT

Conferencia Europea de Ministros de Transporte

CEPA

Comisión Económica para África de las Naciones Unidas

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas

CEPE

Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas

CES

Documento procedente del Comité Económico y Social de la Unión Europea

CESPAO

Comisión Económica y Social para Asia Occidental de las Naciones Unidas

CESPAP

Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico de las Naciones Unidas

CFC

clorofluorocarbono

CIAAT - ICCAT

Comisión Interamericana del Atún Tropical

CICAA - IATTC

Comisión Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico

CICR

Comité Internacional de la Cruz Roja

CIG

Conferencia Intergubernamental

CIPMB - IBSFC

Comisión Internacional de Pesca del Mar Báltico

CMLR

Common Market Law Review

CNUCYD - UNCTAD

Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo

CNUDM - UNCLOS

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar

CNUDMI - UNCITRAL

Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional

CNUMAD

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo

COM

Documento procedente de la Comisión de las Comunidades Europeas

COPS

Comité Político y de Seguridad de la Unión Europea

COREPER

Comité de Representantes Permanentes

CPANE - NEAFC

Comisión de Pesquerías del Atlántico Nordeste

CPE

Cooperación Política Europea

CPDI

Centro de Prevención del Delito Internacional

CPJI

Cour Permanent de Justice International

CPJP

Cooperación Policial y Judicial en materia Penal (Título VI del TUE, versión Amsterdam)

CSNU

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

DG

Dirección General

DO

Diario Oficial de las Comunidades Europeas

DOUE

Diario Oficial de la Unión Europea

ECHO

Departamento para la Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea

ECOSOC

Consejo Económico y Social

EEE

Espacio Económico Europeo

EE.UU.

Estados Unidos

EFAR

European Foreign Affairs Review

EJIL

European Journal of International Law

EUROCONTROL

Organización Europea para la Seguridad de la Navegación Aérea

FAO

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

FMI

Fondo Monetario Internacional

FOCC - CJTF

Fuerzas Operativas Combinadas Conjuntas

FPNU

Fondo de Población de las Naciones Unidas

GATS

Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios

GATT

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio

GRIP

Groupe de Recherche et d'Informations sur la Paix

IESD

Identidad Europea de Seguridad y de Defensa

i.f.

in fine

ILM

International Legal Materials

JCMS

Journal of Common Market Studies

JO

Journal Officiel des Communautés européennes

KEDO

Organización para el Desarrollo Energético de la Península Coreana

LEA

Liga de Estados Árabes

LIEI

Legal Issues of European Integration

MECU

Millones de ECUs

MERCOSUR

Mercado Común del Sur

NU

Naciones Unidas

OACI

Organización de la Aviación Civil Internacional

OCDE

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (antes del 30 de septiembre de 1961: Organización Europea de Cooperación Económica u OECE)

OCSAN - NASCO

Organización para la Conservación del Salmón del Atlántico Norte

OECE

Organización Europea de Cooperación Económica

OI(s)

Organización internacional / Organizaciones internacionales

OIEA

Organismo Internacional de la Energía Atómica

OIER - REIO

Organización de Integración Económica Regional

OIM

Organización Internacional para las Migraciones

OIT

Organización Internacional del Trabajo

OMC

Organización Mundial del Comercio

OMI - OMCI

Organización Marítima Internacional (antes del 22 de mayo de 1982: Organización Consultiva Marítima Intergubernamental u OCMI)

OMM

Organización Meteorológica Mundial

OMS

Organización Mundial de la Salud

ONG

Organización no gubernamental

ONU

Organización de las Naciones Unidas

ONUDI

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

OPANO - NAFO

Organización de Pesquerías del Atlántico Noroeste

OPEP

Organización de Países Exportadores de Petróleo

OOPS - UNRWA

Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente

OPOCE

Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

OSCE - CSCE

Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (antes de la Cumbre de Budapest de 1994: Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa)

OTAN

Organización del Tratado del Atlántico Norte

OUA

Organización para la Unidad Africana

pár.(s)

párrafo(s)

PE

Parlamento Europeo

PECOs

Países del Este y Centro Europa

PESC

Política Exterior y de Seguridad Común (Título V del TUE)

PESD

Política Europea de Seguridad y de Defensa

PMA

Programa Mundial de Alimentos

PNUD

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PNUFID

Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de las Drogas

PNUMA

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

Prof.

Profesor

RCADI

Recueil des Cours de l'Academie de Droit International

Rec.

Recueil/Recopilación de Jurisprudencia

RDCE

Revista de Derecho Comunitario Europeo

RDI

Rivista di Diritto Internazionale

REDI

Revista Española de Derecho Internacional

RGDIP

Revue Générale de Droit International Public

RIE

Revista de Instituciones Europeas (a partir de 1997: Revista de Derecho Comunitario Europeo)

RMC

Revue du Marché Commun (et de la Union Européenne, a partir de 1992)

RMUE

Revue du Marché Unique Européen (a partir del 2000: Revue du Droit de l'Union Européenne)

RTD eur.

Revue Trimestrielle de Droit Européen

RTDH

Revue Trimestrielle de Droit de l'Homme

TAC

Total Admisible de Capturas

TCE

Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (texto posterior al TUE)

TCEE

Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (texto anterior al TUE)

TIJ

Tribunal Internacional de Justicia (o CIJ)

TJCE

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

TRIPS

Acuerdo sobre los aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio

TUE

Tratado de la Unión Europea

UE

Unión Europea

UEM

Unión Económica y Monetaria

UEO

Unión Europea Occidental

UIT

Unión Internacional de Telecomunicaciones

UNESCO

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UNICEF

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

UNTS

United Nations Treaty Series

UPU

Unión Postal Universal

V.g.

Verbi gratia

VV.AA.

Varios Autores

La historia del saurio que quiso ser hombre es original, sobre todo por las dificultades con que chocó la realización de su deseo. No lo consumó, pero logró la igualdad de trato a partir del reconocimiento de que su *diferencia* no había de desmerecer su estatuto. El saurio, siendo saurio, fue equiparado a los hombres. Las Comunidades luchan permanentemente por la adaptación a su peculiar naturaleza de un medio social que no ha sido concebido para ellas; se esfuerzan por *romper las reglas* tradicionales y arraigadas de los clubes restringidos de los Estados en cuya promiscua compañía desean moverse; se desgastan en un esfuerzo que requiere ajustes técnicos de textos pensados para los Estados y que, políticamente, han de contar con su asentimiento. Desde un cierto punto de vista la sociedad internacional es *segregacionista*, inspira la ordenación de sus relaciones en una suerte de *apartheid* que privilegia a los sujetos estatales. La reivindicación comunitaria es una *complicación*.

A. REMIRO BROTONS¹

El saurio quiso ser E.

¹ "Las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas", en *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, tomo III, E. García de Enterría; J.D. González Campos; S. Muñoz Machado (eds.), Civitas, 1986, p. 638.

INTRODUCCIÓN

El trabajo que he realizado y que me dispongo a presentar tiene como objetivo describir y analizar cuáles y cómo son las relaciones de la Unión Europea con organizaciones internacionales, prestando una especial atención a la amplia práctica que se ha gestado al hilo de la construcción comunitaria. Ahora bien, examinar este *ius communicandi* con organizaciones internacionales resultaría incompleto si atendiéramos únicamente al Derecho propiamente comunitario, esto es, al del primer *pilar* del Tratado de la Unión Europea, excluyendo la proyección exterior de la Unión en los ámbitos de los *pilares* segundo y tercero. La consecuencia principal de este tratamiento de conjunto es la entrada en escena de una nueva entidad, la Unión Europea, que vio la luz con el Tratado de Maastricht, pero que continúa en periodo de gestación para convertirse en un sujeto de Derecho internacional consolidado.

La existencia de esta entidad compleja, denominada Unión Europea, que incluye en su seno a las tres Comunidades Europeas y a unas formas de cooperación incluidas en los Títulos V y VI del TUE, ha estigmatizado todo nuestro trabajo. Habría resultado mucho más sencillo estudiar las relaciones y, concretamente, la participación de la Comunidad Europea con estatutos diversos en organizaciones internacionales; empero, estaríamos dando la espalda a una realidad. Una realidad cada vez más cristalina que muestra a una Unión Europea que comienza a suplantarse a través de la práctica a la Comunidad, pero que es más que ésta. La existencia de tres personas jurídicas internacionales -las Comunidades Europeas- y el nacimiento de una nueva -la Unión- hacen que el estudio de las relaciones con organizaciones internacionales se convierta en un terreno resbaladizo que, en ocasiones, roza el *caos* debido a la confusión que genera de cara a terceros, entre los propios Estados miembros de la Unión e incluso en el seno del conjunto de los órganos de la Unión Europea.

La dificultad principal con la que he lidiado para realizar el presente trabajo, y que acabo de exponer, facilita la tarea de justificar la elección del tema de mi tesis doctoral -y es que los objetivos más atractivos suelen resultar, también, los más arriesgados-. Pero en este caso, a la cuestión de la discutida subjetividad jurídico-internacional de la Unión Europea se han unido otros factores que me han llevado a examinar las relaciones con organizaciones internacionales.

En primer lugar, son escasos los trabajos que ofrecen un tratamiento de conjunto a las relaciones de la Unión Europea con organizaciones internacionales. Los estudios realizados versan sobre la forma más desarrollada y compleja de relación con la *Comunidad Europea*, esto es, su participación a través del estatuto de observador y de miembro en organizaciones internacionales. Sin embargo, no profundizan en el examen del ejercicio del derecho de legación de la Unión Europea/Comunidad Europea, ni se detienen en el estudio de la cooperación y la coordinación de carácter administrativo existente con organizaciones internacionales. Aún más, la mayoría de los trabajos prescinden de la Unión Europea y se centran en la Comunidad.

En segundo lugar, la actualidad del tema se aprecia a través de las diversas perspectivas de análisis. La práctica institucional muestra la capacidad de la Comunidad de adaptarse y amoldar el Derecho de las organizaciones internacionales para *hacerse un hueco* junto a los Estados, cuando las competencias comunitarias son de tal magnitud en los ámbitos tratados por aquéllas, que hacen necesaria su participación. No resulta extraño, si bien continúa siendo la excepción, que la Comunidad disfrute de la calidad de miembro en organizaciones establecidas en virtud de acuerdos internacionales sobre productos básicos y pesquerías, y que haya conseguido participar con sus Estados miembros en la FAO y la Organización Mundial del Comercio, entre otras organizaciones. Concretamente, con ocasión de la incorporación de la Comunidad a la FAO en 1991, las partes se esforzaron en afirmar que este hecho no constituiría un precedente, y aunque así se haya constatado en la práctica, la experiencia adquirida en aquel caso ha constituido un importante ensayo para la Comunidad y los distintos Estados miembros de este organismo especializado. Ahora bien, la práctica más abundante en el tema que nos ocupa consiste en el mantenimiento por parte de la Comunidad Europea/Unión Europea del estatuto de observador en la casi totalidad de las organizaciones en las que no goza de la condición de miembro. Ello se debe al interés creciente de la Comunidad/Unión en los múltiples ámbitos tratados por las organizaciones; lo que se ha producido, paulatinamente, a medida que la Comunidad iba ampliando sus competencias en nuevos sectores, a través de las diversas modificaciones operadas en su Tratado constitutivo y mediante la inserción de formas de cooperación entre sus Estados miembros en el marco de la política exterior y de seguridad común (PESC) y de la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior (CAJAI) -a partir del Tratado de Amsterdam, la cooperación policial y judicial en materia penal (CPJP)-, instituyendo de esta forma la Unión Europea. El análisis de esta vasta participación de la Comunidad/Unión con un estatuto de observador en organizaciones internacionales resulta

de especial interés porque muestra cómo en muchos supuestos, disfruta de ciertos privilegios respecto del resto de los observadores; en ocasiones, dicho estatuto intenta evitar los efectos perjudiciales de su carencia de *membresía*, pese al mantenimiento de amplias competencias en los sectores tratados por la organización -como sucede en la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) o el Consejo de Europa-. La reforma de los tratados constitutivos de las organizaciones internacionales legitimando la participación de la Comunidad o de *organizaciones de integración económica regional* resulta especialmente difícil; más aún cuando los Estados miembros de la Unión poseen competencias en el ámbito de la organización en cuestión, ya que ello obliga a mantener una presencia conjunta de todos ellos que resulta difícil de articular en el día a día de la actividad institucional. Como podemos deducir de lo señalado hasta el momento, el tema que voy a abordar presenta una confrontación entre el Derecho de la Unión Europea y las *reglas* de las organizaciones internacionales.

Para tratar adecuadamente este panorama complejo he decidido dividir el examen de las relaciones de la Unión Europea en las organizaciones internacionales en cinco capítulos.

A modo de introducción, en el **Capítulo I**, titulado "La proyección exterior de la Unión Europea", comienzo examinando el concepto de organización internacional y su personalidad jurídica, para pasar seguidamente a incluir en esas nociones a la Comunidad Europea y la Unión Europea. De esta forma, verificamos los atributos que conforman la personalidad internacional comunitaria y realizamos un recorrido por el Derecho primario y sus reformas tendentes a gestar implícitamente la subjetividad de la Unión, incluyendo la práctica en dicha materia, especialmente el inicio de la actividad convencional de la Unión Europea de acuerdo con el artículo 24 del TUE en el ámbito de la PESC.

El **Capítulo II** se ocupa de "Las competencias de la Unión Europea relativas a las relaciones con organizaciones internacionales". He decidido emplear la noción *Unión Europea* en un sentido amplio e integrador en su seno de las Comunidades Europeas. Por motivos metodológicos analizo, en primer lugar, las competencias comunitarias en este aspecto concreto de sus relaciones exteriores, a través de los diversos cauces de alimentación competencial: el expreso, el implícito -de la mano de la jurisprudencia del TJCE- y el subsidiario incluido en el artículo 308 del TCE. Completamos esta parte examinando la cuestión nuclear de la naturaleza exclusiva o mixta de las competencias

comunitarias y su repercusión en las relaciones con organizaciones internacionales; lo que nos lleva a tratar la obligación de cooperar entre la Comunidad y sus Estados miembros en aras del desarrollo de una proyección exterior adecuada y eficaz. La segunda parte de este Capítulo la dedicamos a las *competencias de la Unión Europea*, acepción ésta algo audaz, ya que denota las capacidades de acción de una persona jurídica y que, finalmente, el Tratado de Niza ha acogido; en dicha parte se describen las disposiciones de los Títulos V y VI del TUE relativas a las relaciones con organizaciones internacionales, aderezada con práctica al respecto.

En el **Capítulo III** he querido clasificar "Las formas de relación de la Unión Europea con organizaciones internacionales", a sabiendas de que se entremezclan en la práctica. La primera de ellas consiste en el ejercicio del derecho de legación, en su doble vertiente: el *ius legationis* pasivo a través de las oficinas de enlace de distintas organizaciones internacionales instaladas principalmente en Bruselas y el *ius legationes* activo, que se desarrolla a través de las delegaciones de la Comisión Europea, las misiones diplomáticas de los Estados miembros de la Unión -fundamentalmente la del que ejerce en ese semestre la Presidencia del Consejo- y las oficinas de enlace de la Secretaría General del Consejo de la Unión Europea. El segundo de los modos de relación se efectúa mediante la cooperación y coordinación de carácter administrativo que se materializa en los acuerdos de trabajo concluidos, principalmente, como canjes de notas y en virtud del artículo 302 TCE. En esta sede me ha preocupado especialmente el examen de la naturaleza jurídica de tales acuerdos, adoptados con frecuencia del lado de la Unión por la Comisión Europea. En tercer lugar, describo la participación de la Unión Europea -*lato sensu*- en las organizaciones internacionales, centrándome en la descripción de la composición de las delegaciones de la Unión Europea y en el análisis de los derechos de los que disfruta la Comunidad/Unión en su condición de observador y de miembro.

Los dos Capítulos restantes los dedico respectivamente a realizar un examen de la práctica relativa a la participación de la Unión Europea/Comunidad Europea en organizaciones en las que no disfruta de la condición de miembro (**Capítulo IV**) y en aquéllas en las que goza de tal calidad (**Capítulo V**), agrupando, por motivos sistemáticos, por un lado, a las organizaciones que tienen vocación de universalidad y, por otro, a las de carácter restringido. Este análisis práctico se complementa con la descripción de otros medios de relación *ad hoc* y con el examen de una situación que guarda importantes

semejanzas con el tema objeto de nuestro estudio, como es la participación de la Comunidad Europea en las conferencias internacionales.

A medida que iba elaborando este trabajo, descubrí que el estudio de las relaciones de la Unión Europea con una única organización internacional -v.g., las Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio o el Consejo de Europa- hubiera podido constituir el objeto de una sola o varias tesis doctorales. No es, por tanto, mi pretensión exponer todos y cada uno de los problemas que se presentan al confrontar sus diferentes ordenamientos jurídicos que, como puede adivinar el lector, son múltiples y muy diversos. Aun reconociendo mi osadía en el intento de contemplar el estado de relaciones con un gran número de organismos internacionales, estimo que este análisis de conjunto era necesario para poder extraer unas conclusiones fiables, aun a costa de perdernos en los entresijos de las diferentes *reglas* de cada una de las organizaciones tratadas. Mi trabajo se centra en la Unión Europea y, dentro de ella, en la Comunidad Europea, aunque subsidiariamente haremos referencias a la moribunda Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa). En él, en definitiva, se intenta exponer el proceso iniciado por la Comunidad, y asumido actualmente por la Unión Europea, tendente a proyectar hacia el exterior una manifestación más de su singular existencia, superando dificultades de diversa índole -fundamentalmente, políticas y jurídicas- y adaptando con esfuerzo una estructura creada por y para los Estados.

Uno de los mayores problemas con los que me he encontrado al realizar este trabajo ha sido la dificultad para obtener datos de la Unión Europea y de las organizaciones internacionales sobre el mantenimiento de estas relaciones. Ello me ha llevado a un ejercicio de búsqueda de esa práctica desarrollada *de facto*, que raramente se formaliza y se hace accesible al público -como me explicaron los funcionarios de dichos organismos-. Las entrevistas realizadas y el envío de formularios con cuestiones relativas a las relaciones de la Unión con organizaciones internacionales han resultado de gran utilidad para mi trabajo, ya que únicamente de esta forma me he podido acercar a la realidad que se esconde y que en pocas ocasiones trasciende en análisis doctrinales. Mi labor de *peregrinación* por las oficinas de enlace de las organizaciones internacionales acreditadas en Bruselas y las sedes de distintos organismos ha sido, además de una experiencia enriquecedora, de gran ayuda, especialmente para el análisis del *ius legationis* de la Unión Europea. Igualmente, quisiera destacar la colaboración que me prestaron las delegaciones de la Comisión Europea acreditadas en diversas organizaciones y las dos oficinas de enlace que la Secretaría del

Consejo de la Unión tiene ante las Naciones Unidas en Nueva York y en Ginebra. No sería justo olvidar el tiempo y la cooperación desinteresada que diversos funcionarios del Consejo de la Unión y la Comisión nos ofrecieron desde *Justus Lipsius* y el cercano edificio al fantasmagórico *Berlaymont*. Su interés por hacer partícipes de sus trabajos a los investigadores, independientemente de nuestra nacionalidad, me hizo creer más en Europa.

Diversas bibliotecas y centros me han permitido acceder a las aportaciones doctrinales, jurisprudenciales, convenios y actos jurídicos necesarios para realizar este estudio, fundamentalmente, el Centro de Documentación Europea de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, las bibliotecas de la Comisión Europea, del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Libre de Bruselas, del Instituto Universitario Europeo de Florencia y de la de Academia de Derecho Internacional de La Haya. En un lugar destacado se encuentra el Departamento de Derecho Internacional Público y Derecho Internacional Privado de la Universidad Complutense de Madrid, en el que he desarrollado mi trabajo durante estos años -desde que se me concediera una beca de formación de personal investigador del entonces Ministerio de Educación y Ciencia-. A los integrantes de mi Departamento les debo esta tesis doctoral.

No podría concluir esta introducción sin agradecer al Profesor Manuel Pérez González, director de este trabajo, su paciencia y confianza desde que en aquel, lejano ya, tercer curso de licenciatura me introdujera en el complejo y fascinante mundo del Derecho Internacional. A él le debo, por circunstancias extrañas de la vida, casi todo lo que tengo. Asimismo, merecen aquí un reconocimiento mis padres y hermanos, por su bocanadas de sal desde el lugar que más quiero; Ramón; mis amigos, por haberse empeñado en demostrarme día a día que lo son, especialmente, Fernando, Grot y Cristina; y en último lugar, y con ello termino este abuso consciente de sentimentalismo, mi hija Marina, por sus sonrisas ante mis ausencias.

CAPÍTULO I

LA PROYECCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA

、 "(...) The question of what international organizations are is really much less important than the question of what they can do; (...) "¹.

INTRODUCCIÓN

Si aquel atrevido proyecto de art. A del Tratado de la Unión Europea que atribuía una personalidad jurídica única a la Unión hubiera sobrevivido a los avatares finales de la penúltima Conferencia Intergubernamental², la forma de abordar este trabajo hubiera sido diferente, y probablemente mucho más simple. No obstante, las dificultades que suscita el tema de las relaciones de la Unión Europea con las organizaciones internacionales superan las presentes en la mayoría de los sectores vinculados a la Unión Europea, debido a que este ente no goza actualmente de una subjetividad jurídica internacional formalmente reconocida, lo que nos obliga a estudiar su relación con organizaciones internacionales desde una óptica que en ocasiones puede resultar "caótica"; así, en la práctica reciente terceros Estados y organizaciones internacionales tratan en algunos aspectos a la Unión como un ente dotado de personalidad jurídico-internacional; sin embargo, esta tendencia choca, por un lado, con las precarias posibilidades de acción que como sujeto de Derecho internacional incluye el Tratado de la Unión Europea, y por otro, con las "pesadas" reglas de la mayoría de las

1 E. LAUTERPACHT: "The Development of the Law of International Organization by the Decisions of International Tribunals", *RCADI*, 1976-IV, nº 152, p. 414.

2 A partir de ahora, CIG. Ocho meses antes de la firma del llamado Tratado de Amsterdam, la Presidencia neerlandesa añadió en el Addendum al Documento de Dublín II, un nuevo y avanzado art. A que confería a la Unión una personalidad jurídica única, fusionando las tres personalidades de las Comunidades Europeas con la de la Unión, aunque manteniendo la estructura *de pilares* diseñada en el Tratado de la Unión Europea. *Vid.* CONF 2500/96/ADD1. Addendum de 20 de marzo de 1997 al Documento "Dublín II". Líneas generales de un proyecto de revisión de los Tratados, pp. 46-49. *Vid.* M. PÉREZ GONZÁLEZ y N. STOFFEL VALLOTTON: "La cuestión de la naturaleza jurídica de la Unión: el problema de la personalidad jurídica", *El Tratado de Amsterdam: Análisis y comentarios*, vol. I, M. Oreja Aguirre (dir.), F. Fonseca Morillo (coor.), McGraw-Hill, Madrid, 1998, pp. 187-199.

organizaciones internacionales, que mantienen la participación de sujetos secundarios de Derecho internacional reducida a la calidad de observadores, por lo que la UE -y la CE- cuentan con muchos obstáculos que salvar en cualquiera de sus formas de relación con organizaciones internacionales.

En nuestro trabajo, emplearemos la noción de "Unión Europea" de una forma amplia, tal como se deriva del art. 1 TUE, es decir, "las Comunidades Europeas completadas con las políticas y formas de cooperación establecidas en el presente Tratado"³; cuando nos refiramos conjuntamente a la Comunidad y a la Unión, esta última incidirá en aquellos dos ámbitos que conforman los llamados *pilares* segundo y tercero del Tratado de la Unión, dedicados -respectivamente- a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y a la Cooperación Policial y Judicial en materia Penal (CPJP) -tal como ha resultado de la última reforma-. Este tratamiento conjunto -CE/UE- se hace obligado en numerosas ocasiones, justamente porque la Unión "al completo" carece de una personalidad jurídica internacional formalmente atribuida, mientras que las Comunidades Europeas satisfacen ampliamente esta condición.

En este Capítulo I trataremos, en el epígrafe I el fenómeno de las *organizaciones internacionales* por dos razones, la primera, porque son las protagonistas de nuestro trabajo junto con la Unión Europea, la segunda, porque nos ayudará a comprender las singularidades de la Comunidad y de la Unión respecto del resto de las organizaciones internacionales; examinaremos su origen e incidencia en la Sociedad Internacional, las principales características que la definen y la problemática relativa a su personalidad jurídico-internacional. En el epígrafe II, nos centraremos en la Comunidad y en la Unión como sujetos de Derecho internacional, estudiando la subjetividad internacional de aquella en comparación con las otras dos Comunidades -CECA y Euratom-, los diferentes atributos que la conforman; intentaremos encuadrar a la Comunidad y a la Unión en una de las categorías organizativas existentes, entroncando esta cuestión con el problema de la subjetividad internacional de la Unión. Finalizaremos con unas conclusiones generales sobre este Capítulo I introductorio (epígrafe III).

³ Este pasaje, incluido en el párrafo 3º del art. 1, se ha conservado intacto tras las modificaciones operadas por los Tratados de Amsterdam y Niza.

I. LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES: GENERALIDADES

¿Por qué surgieron estas entidades jurídicas? ¿Cuál ha sido su incidencia en la estructura de la Sociedad Internacional? ¿Cómo se definen? ¿En qué consiste su personalidad jurídica? Un recorrido por cada una de estas cuestiones es necesario para examinar, *a posteriori*, las relaciones de la Unión Europea con las organizaciones internacionales.

Dejando a un lado los antecedentes remotos, el *origen* de las organizaciones internacionales es un fenómeno relativamente reciente que se suele fijar en el periodo de paz -relativo- que transcurre entre 1815 y 1914, desde el final de las guerras napoleónicas hasta el comienzo de la Primera Guerra Mundial. La necesidad de una cooperación cada vez mayor entre los Estados, impulsada por el desarrollo espectacular en los medios de comunicación, coadyuvó a la celebración de conferencias internacionales y al establecimiento de estructuras institucionales permanentes -comisiones fluviales y uniones administrativas-, fenómenos que, unidos, posibilitaron el nacimiento de las organizaciones internacionales modernas⁴.

Las *conferencias internacionales* surgieron como mecanismos de concertación que fueron adquiriendo cierta periodicidad; el *Concierto europeo* que se iba forjando en el Congreso de Viena de 1814 y 1815 y en las Conferencias de La Haya de 1899 y 1907 -impregnado de una aspiración general a la paz- aparece como un germen de lo que serían las organizaciones de carácter político y vocación de universalidad. Durante aquel periodo de tiempo, fueron viendo la luz una especie de organizaciones internacionales primitivas, algunas con la pretensión de regular el ejercicio de la libre navegación en ríos internacionales -como la Comisión Central para la Navegación del Rin, diseñada en la misma Acta final del Congreso de Viena de 1815 y establecida dieciseis años más tarde, o la Comisión Europea del Danubio creada en 1856-; a partir de la segunda mitad del siglo XIX se fueron creando diversas Uniones con el objetivo de satisfacer la cooperación en

⁴ A partir de ahora, utilizaremos igualmente las siglas OIs.

sectores específicos -como la *Unión Telegráfica Internacional* o la *Unión Postal Universal*⁵.

La creación de la Sociedad de Naciones al finalizar la Primera Guerra Mundial -como primera organización con vocación universal y competencia general- constituye un paso más en la evolución de aquellas fórmulas institucionalizadas de mera coordinación económica y técnica hacia estructuras más complejas de cooperación económica y política; el nacimiento de la Sociedad de Naciones propició, igualmente, el debate sobre la posibilidad de que pudiera actuar con autonomía en el ámbito internacional. Esta discusión se generalizó en relación con otras entidades, y pronto la jurisprudencia internacional se manifestó sobre el tema, en un principio de forma incidental y ya en 1949 directamente; por ello, no es exagerada la afirmación de Pierre-Marie Dupuy al señalar que la *prehistoria* de las OIs como entes poseedores de una personalidad jurídica propia es aún reciente⁶.

Durante aquel periodo, las corrientes doctrinales sobre la subjetividad internacional eran de lo más variado y contradictorio. Por un lado se negaba la posibilidad de que existieran otros sujetos de Derecho internacional que no fueran los Estados. Dentro de esta tesis, mientras unos rechazaban la existencia jurídica autónoma en el ámbito internacional de cualquier ente no estatal, otros, partiendo de la misma premisa los asimilaban a los Estados. Por otro lado, se mantenían posturas más progresistas que reconocían cierto grado de subjetividad a estos entes en cuanto tales.

El reflejo de aquella situación se hizo patente en la ambigua jurisprudencia sentada al respecto en 1927 por el Tribunal Permanente de Justicia Internacional. Por un lado, la sentencia recaída en el asunto *Lotus*, de manera incidental, afirmó que:

5 Vid. P. GERBET: *Les Organisations internationales*, 5^e édition, Presses Universitaires de France, 1972, pp. 11-12; P. DAILLIER y A. PELLET: *Droit International Public*, 6^e édition, Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, 1999, pp. 567 y ss.; J.M. SOBRINO HEREDIA en M. Díez de Velasco: *Las organizaciones internacionales*, 12^a edición, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 37 y ss.

6 Vid. P.-M. DUPUY: *Droit international public*, 4^e édition, Précis Dalloz, 1998, p. 162.

"(l)e droit international régit les rapports entre des États indépendants. (...) (E)n vue de régler la co-existence de ces communautés indépendantes ou en vue de la poursuite de buts communs"⁷.

Este pasaje describe una Sociedad Internacional compuesta exclusivamente por Estados, con un ordenamiento jurídico que no acepta más que a estos sujetos, incluso cuando se trataba de alcanzar unos objetivos comunes.

Por otro lado, y de manera divergente, este mismo órgano jurisdiccional y en el mismo año reconoce, vaga e implícitamente, que la Comisión Europea del Danubio goza de una personalidad internacional específica distinta a la de los Estados; concretamente señaló que esta entidad:

"bien qu'elle exerce ses fonctions *dans une complète indépendance de l'autorité territoriale* et bien qu'elle possède des moyens d'action indépendants, ainsi que des privilèges et immunités qui sont en général refusés à des organismes internationaux, ne constitue pas cependant une organisation dotée d'une souveraineté territoriale exclusive. (...) (L)a Commission européenne du Danube n'est pas un État, mais une institution internationale (...) "⁸.

Como señala P.-M. Dupuy, esta última afirmación supone un progreso conceptual ya que se disocia la posesión de competencias internacionales de la soberanía. Faltaba aún reconocer *expresamente* a las organizaciones internacionales como sujetos de derecho distintos de sus Estados miembros, para ello hubo que esperar hasta que el Tribunal Internacional de Justicia en su opinión consultiva de 1949 se ocupara específicamente de esta cuestión en relación con la Organización de las Naciones Unidas.⁹

7 Vid. Sentencia del TJPI de 7 de septiembre de 1927 *sobre el asunto Lotus*, CPJI, Serie A, nº 10, p. 18.

8 En este dictamen, la Corte debía pronunciarse sobre la naturaleza jurídica de esta Comisión. Vid. J.M. SOBRINO HEREDIA, *op. cit.*, p. 67. Cfr. Dictamen del TPJI de 8 de diciembre de 1927, asunto *de la Comisión Europea del Danubio*, CPJI, Serie B, nº 14, pp. 63-64.

9 Vid. P.M. DUPUY, *op. cit.*, p. 163.

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial se consagra el inicio de una nueva etapa en el Derecho Internacional, caracterizada, *inter alia*, por la heterogeneidad de los actores participantes en este Ordenamiento; entre ellos, las OIs conocen una gran proliferación debido, principalmente, a la creación de organismos técnicos a escala universal -integrantes del llamado sistema de las Naciones Unidas- y a las organizaciones de carácter restringido -cuyo ejemplo más avanzado lo constituyen las Comunidades Europeas-.

En este mundo cada vez más interdependiente, los Estados descubrieron que sus pretensiones y necesidades no podían satisfacerse de forma autónoma, los problemas que surgían desbordaban las posibilidades de un solo miembro de la Sociedad Internacional, por lo que tuvieron que acudir a técnicas que posibilitaran una actuación conjunta y que les permitieran alcanzar los objetivos previstos a través de una nueva entidad autónoma formada por sujetos con unos intereses comunes.

Actualmente existen aproximadamente trescientas cincuenta organizaciones internacionales, y aunque su "existencia y actual proliferación constituye una de las características más sobresalientes de la vida internacional contemporánea"¹⁰, ni han ocupado el lugar de los Estados, que continúan siendo "la espina dorsal de la Sociedad Internacional"¹¹, ni han evitado la aparición y el protagonismo alcanzado por entes políticos sin personalidad jurídica internacional -v.g., Grupo de Contacto, G-7 o G-8, Eurofor, o el importante grupo integrado por organismos jurídicos creados en virtud de actos de Derecho interno y que desarrollan su actividad en el ámbito internacional, como muchas organizaciones no gubernamentales-.

Ahora bien, "proliferación" de organizaciones internacionales no tiene por qué ser sinónimo de eficacia en los ámbitos de actividad de los que se ocupan, en ocasiones, aunque coinciden en parte sus fines y objetivos, muestran reticencias a una coordinación adecuada -a sabiendas de la dificultad que ello supone y de la heterogeneidad de sus miembros- dando

¹⁰ Vid. M. DÍEZ DE VELASCO: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, t. II, 7ª ed., Tecnos, Madrid, 1990, p. 33.

¹¹ Vid. A. CASSESE: *International Law in a divided world*, Clarendon Press, Oxford, 1986, p. 74.

lugar a despilfarros humanos y financieros, solapamientos inútiles e incluso rivalidades en busca de renombre¹². Por otro lado, aquella propensión a constituir organizaciones internacionales tras la Segunda Guerra Mundial se ha atenuado en nuestros días de forma clara, los Estados buscan fórmulas -como aquellos foros internacionales citados anteriormente- que les permitan una concertación más informal, más flexible y desjuridificada, menos responsable, en resumen, menos controlada.¹³

1.1 LA DEFINICIÓN DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Una vez vistos someramente el origen y la incidencia de las organizaciones internacionales en la estructura de la Sociedad Internacional debemos *definirlas*. Conoceremos así a qué entidades nos estamos refiriendo como *partenaires* de relaciones de la CE o de la Unión, y nos resultará más sencillo el intento de encasillamiento de estas entidades en la categoría organizativa de las organizaciones internacionales. Su definición no es una labor sencilla porque son entes de difícil incardinación en un mismo patrón; podemos -no obstante- enumerar las características básicas y comunes a la mayoría de ellas, siendo conscientes de que, en muchas ocasiones, estos rasgos comunes incluyen excepciones que parecen hacer quebrar el modelo común generalmente aceptado; por ello, contar con una *fórmula* que nos permita conocer cuándo un determinado foro institucionalizado pertenece a esta categoría se presenta como una tarea difícil de acometer. Nos conformaremos con una definición que incluya los atributos comunes a la mayoría de las organizaciones internacionales, realizando las precisiones oportunas a cada una de estas

12 V.g., en relación con la nueva arquitectura de seguridad en Europa, concretamente, el papel de las organizaciones internacionales de carácter restringido y con competencias en materia de seguridad y defensa, como la UEO, la OTAN, la OSCE y el *pilar* de la PESC en el seno de la Unión.

13 Véase el protagonismo del G-8 durante la crisis de Kosovo; concretamente la Declaración realizada por los Ministros de Relaciones Exteriores de este Grupo de 6 de mayo de 1999 se convirtió en la Resolución 1244 (1999) de 10 de junio del CSNU -que puso "fin" al conflicto-, lo que es sintomático del desplazamiento de las NU a favor otro tipo de entidades.

cualidades¹⁴; aun así, nos resultará de gran ayuda al intentar averiguar cuándo un ente se encuentra dotado de personalidad jurídica internacional.

J. M. Sobrino Heredia define las organizaciones internacionales como *unas asociaciones voluntarias de Estados establecidas por acuerdo internacional, dotadas de órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar unos intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de la de sus miembros*.¹⁵

Analicemos cada uno de los tres elementos más relevantes incluidos en esta definición.

I.1.1 LA COMPOSICIÓN ESENCIALMENTE INTERESTATAL

Los sujetos integrantes de las organizaciones internacionales son fundamentalmente los Estados. Sin embargo, también pueden concurrir de diversa forma otros entes; entre ellos, los que han alcanzado una mayor relevancia han sido las OIs, que participan en otras incluso como miembros de pleno derecho¹⁶, este estatuto pueden adquirirlo al constituirse la organización -se convierten, entonces, en miembros originarios- o posteriormente mediante la adhesión al tratado constitutivo.

14 Los profesores SCHERMERS y BLOKKER han plasmado acertadamente en el título completo de su manual *-International Institutional Law. Unity within diversity-* la realidad del derecho de las organizaciones internacionales: una sistematización de sus características comunes dentro de su universo heterogéneo. Cfr. H.G. SCHERMERS y N.M. BLOKKER: *International Institutional Law. Unity within diversity*, third revised edition, Martinus Nijhoff Publishers, Kluwer Law International, The Hague, 1995, pp. 21 - 25.

15 Vid. J.M. SOBRINO HEREDIA en M. Díez de Velasco, *op. cit.* pp. 44 y ss. A partir de esta definición, analiza cuatro características fundamentales de esta noción. Una definición más extensa acoge SERENI en su *Diritto Internazionale*, vol. II, Milano, 1960, p. 804; más sociológica la de REUTER: "(...) grupo susceptible de manifestar de un modo permanente una voluntad jurídicamente distinta de la de sus miembros (...) (y) formado por Estados de un modo normal, aunque no exclusivo", en *Instituciones Internacionales*, Bosch, Barcelona, 1959, p. 246.

16 Vid. *infra* en los Capítulos III y V al estudiar la condición de miembro de la Comunidad Europea en organismos internacionales como la FAO o la OMC, en organizaciones establecidas en virtud de acuerdos internacionales sobre productos básicos y materias primas, en determinadas organizaciones de pesquerías, *inter alia*. La participación de organizaciones internacionales en el seno de otras no constituye una actividad exenta de problemas -más bien lo contrario-, se trata de una evolución reciente y de carácter aún excepcional en la que nos detendremos a lo largo de este trabajo.

La composición estatal de estos entes ha tenido una repercusión en la utilización del término *organización intergubernamental* fundamentalmente a partir de la Segunda Guerra Mundial, noción que nos parece inapropiada por no reflejar la verdadera composición de las organizaciones internacionales. Las Convenciones de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969¹⁷ y de 1986¹⁸ señalaron en sus arts. 2.1.i) que por la expresión *organización internacional* se entendía una *organización intergubernamental*; en los comentarios de la Comisión de Derecho Internacional a la Convención de 1969 se recoge que el propósito de esta denominación era aclarar que las reglas de las organizaciones no gubernamentales quedaban excluidas.¹⁹

I.1.2 EL ESTABLECIMIENTO EN VIRTUD DE UN ACUERDO INTERNACIONAL

El instrumento constitutivo de la organización constituye a la vez un *acuerdo de voluntades* y una *constitución*. Respecto al primero, se trata de un convenio fruto de las voluntades de Estados soberanos que deciden vincularse mutuamente mediante derechos y obligaciones para la consecución de un fin; se rige por el derecho general de los tratados codificado en la Convención de Viena de 1969 o en la de 1986.²⁰ Como *constitución*, el acuerdo que crea una organización internacional presenta unas peculiaridades que lo distingue de los demás, instituye órganos, establece sus reglas de funcionamiento,

17 *Vid.* Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 23 de mayo de 1969, en *BOE* nº 142, de 13 de junio de 1980. Esta Convención entró en vigor el 27 de enero de 1980.

18 *Vid.* Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados celebrados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 21 de febrero de 1986, en *A/CONF. 129/15* o en la *REDI*, vol. XXXIX, 1987-1, pp. 357-391. Esta Convención no se encuentra aún en vigor.

19 Cfr. respecto a la Convención de 1969, *An. CDI*, 1966, vol. II, p. 209, párrafo 14), documento A/6309/Rev.1; en relación con la Convención de 1986, *An. CDI*, 1982, vol. II, 2ª parte, pp. 21-22, párrafos 19) a 23), documento A/CN.4/SER.A/1982/Add.1(part 2).

20 El art. 5 de la Convención de Viena de 1969 señala: "La presente Convención se aplicará a todo tratado que sea un instrumento constitutivo de una organización internacional y a todo tratado adoptado en el ámbito de una organización internacional, sin perjuicio de cualquier norma pertinente de la organización". El art. 5 de la Convención de Viena de 1986 indica que la misma se aplicará a los dos supuestos anteriores cuando el tratado haya sido celebrado entre uno o más Estados y una o más OIs. Las reglas aplicables a estos tratados, tanto si participa o no una OI, son prácticamente las mismas.

determina las competencias con las que contará este ente para desarrollar su actividad -tanto en el interior como en el exterior-; es el elemento clave de las llamadas *reglas de la organización*, que describe el art. 2.1.j) de la Convención de Viena de 1986.

De ahí que a este doble carácter de los acuerdos que crean organizaciones internacionales se refiera P.-M. Dupuy como la *bivalence de l'acte constitutif*.²¹

Los tratados creadores de organizaciones internacionales suelen adoptar una forma *solemne* y para manifestar su trascendencia reciben una denominación especial que varía de una organización a otra²²; sin embargo, en determinados casos puede tratarse de un acuerdo en forma *simplificada*, como el encubierto en una resolución de una conferencia internacional²³.

Concluamos este apartado insistiendo en que la creación mediante tratado internacional es la característica fundamental que distingue a las organizaciones internacionales de otro tipo de entes como las ONGs -cuyo origen se encuentra en un acto de derecho interno-; este

21 Sobre la ambivalencia del acto constitutivo, *vid.* P.-M. DUPUY: *Droit international public*, 4^e édition, Précis Dalloz, 1998, pp. 138 y ss.; cfr. dictamen del TIJ, de 8 de julio de 1996 *sobre la legalidad del empleo de armas nucleares por un Estado en un conflicto armado*, que reza: "From a formal standpoint, the constituent instruments of international organizations are multilateral treaties (...). But they are also treaties of a particular type; their object is to create new subjects of law endowed with a certain autonomy, to which the parties entrust the task of realizing common goals. Such treaties can raise specific problems of interpretation owing, *inter alia*, to their character which is conventional and at the same time institutional; (...)", *CIJ, Rec.* 1996 (I), pp. 74-75, pár. 19.

22 *V.g.*, Pacto -de la Sociedad de Naciones, 1919-, Carta -de las N.U., 1945-, Estatuto -del Consejo de Europa, 1949-, Constitución -de la OIT, 1946-. Cfr. sobre los actos constitutivos de las organizaciones internacionales, P. DAILLIER, A. PELLET, *op. cit.*, pp. 573-578.

23 Algunas excepciones son las siguientes: la ASEAN tuvo su origen en la Declaración de Bangkok de 1967 fruto de la reunión de los Ministros de Asuntos Exteriores de los cinco Estados del sudeste asiático fundadores de la Organización; el acuerdo interestatal que crea una organización nació, en el caso del Consejo Nórdico, de decisiones paralelas de parlamentos nacionales; la actual Organización para la Cooperación y Seguridad en Europa (OSCE) se ha instituido a través de textos de naturaleza política no vinculantes jurídicamente como el Acta Final de Helsinki de 1975, la Carta de París para una Nueva Europa de 1990 o el Documento de Budapest de 1994.

rasgo diferencia a aquéllas, igualmente, de los *organismos subsidiarios autónomos*, nacidos en virtud de resoluciones de órganos de OIs preexistentes.²⁴

I.2.3 LA POSESIÓN DE UNA ESTRUCTURA ORGÁNICA PERMANENTE E INDEPENDIENTE

Las organizaciones internacionales se componen de distintos órganos que deben permitir la continuidad de sus funciones, lo que es fundamental para alcanzar los objetivos previstos; esta *permanencia* es el rasgo fundamental que permite distinguir a las organizaciones de las conferencias internacionales.

Por otro lado, la organización debe ser *autónoma* jurídicamente, esto es, capaz de manifestar una voluntad propia y distinta de la de sus miembros²⁵ -de ahí que al menos uno de sus órganos deba ser *independiente*-. Pero esta autonomía, que va a configurar la personalidad jurídica internacional²⁶, es el elemento más difícil de apreciar en lo que a simple vista parece ser una organización internacional y por ello, nos ocuparemos de él más adelante. El carácter jurídico de este requisito puede aparecer en la práctica algo diluido. Así, R.-J. Dupuy señala, en relación con la transparencia de las organizaciones internacionales, que:

24 Como la CNUCYD (o UNCTAD) y la ONUDI, creadas en virtud de dos resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas respectivamente en 1964 y 1966, dotándose esta última de un tratado constitutivo en 1979, transformándose de esta manera en un organismo especializado de las NU a partir de su entrada en vigor en 1986.

25 Cfr. dictamen del TIJ de 8 de julio de 1996, *sobre la legalidad del empleo de armas nucleares por un Estado en un conflicto armado*, loc. cit., al referirse al carácter especial de los tratados que instituyen organizaciones internacionales: "(...); their object is to create new subjects of law endowed with a certain autonomy (...)".

26 La definición de organización internacional presentada por el Relator Especial Sir Gerald Fitzmaurice durante los trabajos de codificación del derecho de los tratados, incluía la tenencia de "una personalidad jurídica distinta de la de sus Estados miembros", cfr. *An. CDI*, 1956, vol. II, p. 108, documento A/CN. 4/101.

"En dépit de son autonomie juridique, elle laisse voir les Etats toujours présents derrière ses structures".²⁷

1.2 LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

La noción de personalidad jurídica sólo tiene sentido en relación con un sistema jurídico concreto. Reuter la ha definido en términos generales de la siguiente forma:

"La personnalité juridique dans un ordre juridique déterminé n'est que l'expression de la capacité reconnue à un organisme quelconque de situer son activité ou une partie de celle-ci sur le plan de cet ordre et d'avoir ainsi la capacité d'y être titulaire de droits et d'obligations."²⁸

Analicemos, por tanto, la personalidad jurídica de las organizaciones internacionales en un doble plano, el interno y el internacional.

La personalidad jurídica interna se encuentra de forma inherente en la concepción de organización internacional que presentamos más arriba. Si hemos señalado que goza de una autonomía jurídica propia para el ejercicio de sus funciones, necesitará someter las relaciones jurídicas fruto de sus actividades al ordenamiento jurídico de algún Estado - especialmente al del Estado huésped, que es aquel en cuyo territorio la OI establece su sede-²⁹

En los derechos internos, la afirmación de la personalidad jurídica aparece de forma menos controvertida. De hecho a partir de la Segunda Guerra Mundial, la mayoría de los

²⁷ Vid. R.-J. DUPUY: *Le droit international*, 5^e édition, Ciudad, Que Sais-Je?, n° 1060, 1976, p. 121.

²⁸ Vid. P. REUTER: "La Personnalité Juridique Internationale du Comité International de la Croix-Rouge", en C. Swinarski (ed.), *Studies and essays on international humanitarian law and Red Cross principles, in honour of Jean Pictet*, Geneva, 1984, p. 785.

²⁹ *Ad ex.*, en el momento de equipar con bienes muebles, de adquirir o arrendar el inmueble que sirva de sede para la organización.

instrumentos constitutivos de las organizaciones la incluyen en sus disposiciones de forma explícita, limitada por el principio de especialidad.

Igualmente, en el desarrollo de sus funciones una organización, al entablar relaciones con otros sujetos, puede someter parte de sus actividades al ordenamiento jurídico internacional, beneficiándose de determinados derechos y quedando afectada por determinadas obligaciones de este ordenamiento, configurándose entonces como un sujeto de derecho internacional con carácter derivado y limitado.

La afirmación de la *personalidad jurídica internacional* de las organizaciones internacionales ha hecho correr ríos de tinta. Actualmente la mayoría de los problemas que se presentaban se encuentran superados -tal y como lo evidencian los pronunciamientos de la jurisprudencia internacional y la práctica de estos organismos-. Nosotros entendemos que en la concepción actual de organización internacional aparecen, al menos de forma *latente*, ciertas capacidades generales en el plano internacional en relación con otros sujetos de Derecho internacional, capacidades que son evidencia de cierto grado de subjetividad internacional.

La *personalidad jurídica internacional* ha sido definida como la capacidad de un ente "para ser titular de derechos y obligaciones conforme al derecho internacional y de establecer relaciones jurídicas internacionales con terceros Estados y con organizaciones internacionales"³⁰, a lo que habría que unir la capacidad para hacer valer esos derechos y ser responsable en el plano internacional.

Pescatore señala que la personalidad internacional se caracteriza:

"(...) par l'individualisation d'une entité et par l'aptitude conférée à celle-ci d'apparaître et d'agir, comme telle, dans la sphère du droit international".³¹

30 Vid. A. OLESTI RAYO en V. Abellán Honrubia y B. Vilá Costa (dir.): *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*, 3ª ed., Ariel Derecho, Barcelona, 1998, p. 313.

31 P. PESCATORE: "Les relations extérieures des Communautés Européennes. Contribution à la doctrine de

En este contexto, ser titular de derechos significa ante todo ser titular de competencias, de funciones y de poderes.

Hubo que esperar cuatro años tras la creación de la Organización de las Naciones Unidas para que Tribunal Internacional de Justicia dictara su célebre opinión consultiva sobre el asunto de *la reparación de daños*, que respondía a la cuestión presentada por la Asamblea General sobre si la ONU podía presentar una reclamación internacional, a lo que aquél respondió afirmativamente analizando la limitada subjetividad internacional de la que podían gozar otros entes distintos de los Estados; concretamente señaló que:

"(...) l'accroissement progressif des activités collectives des États a déjà fait surgir des exemples d'action exercée sur le plan international par certaines entités que ne sont pas des États".³²

El valor de este dictamen radica en que, por primera vez, un tribunal internacional reconoce *expresamente* la existencia y autonomía de las organizaciones internacionales como personas jurídicas internacionales, vinculadas por su carácter funcional; concretamente afirmó:

"De l'avis de la Cour, l'Organisation était destinée à exercer des fonctions et à jouir de droits -et elle l'a fait- qui ne peuvent s'expliquer que si l'Organisation possède une large mesure de personnalité internationale et la capacité d'agir sur le plan international. (...) (L)'Organisation est un sujet de droit international, qu'elle a capacité d'être titulaire de droits et devoirs internationaux et qu'elle a capacité de se prévaloir de ses droits par voie de réclamation internationale."³³

la personnalité des organisations internationales", *RCADI*, n° 103, 1961- II, pp. 29-32.

32 Cfr. Dictamen del TIJ de 11 de abril de 1949, *asunto de la reparación de daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas*, CIJ, *Rec.* 1949, p. 178. La jurisdicción consultiva se puso en marcha en diciembre de 1948, cuando la Asamblea General de las NU pregunta al Tribunal si esta Organización tiene capacidad para presentar una reclamación internacional contra el Gobierno responsable de los daños sufridos por ella y por los causados a las víctimas o causahabientes a raíz del atentado terrorista por el cual pierden la vida el diplomático Conde Folke Bernadotte -enviado como mediador de las NU en Palestina- y otras personas; como el Secretario General tuvo que abonar elevadas sumas de dinero en concepto de indemnización y otros gastos, la AGNU se preguntaba si la Organización podría repetir contra el Estado responsable.

33 *Ibid.*, p. 179.

En consecuencia, el Tribunal afirma con gran claridad que aunque la Organización es una persona internacional, ésto no equivale a decir que sea identificable con un Estado, o que sus derechos y obligaciones sean los mismos que los de un Estado.

Con posterioridad a este dictamen de 1949, este mismo Tribunal y el de Justicia de las Comunidades Europeas han reconocido en diversas ocasiones que ciertos entes son sujetos de Derecho internacional y gozan de una capacidad de obrar limitada en el ámbito de las relaciones exteriores.³⁴

Ahora bien, *¿cuándo podemos afirmar que uno de esos entes goza de personalidad jurídica internacional?*³⁵.

Un primer acercamiento al tema nos permite afirmar que por el simple hecho de que el convenio creador del ente no incluya una disposición expresa que atribuya personalidad jurídica internacional, no significa que no la posea³⁶. Si seguimos la argumentación básica del TIJ en el asunto de *la reparación de daños*, la solución a esta cuestión debe partir de un *test funcional* y completarse con una concepción de "organización internacional" integradora y acorde con los términos de esta definición.

De hecho, el razonamiento del Tribunal en el asunto *de la reparación de daños* equipara, en términos generales, la cuestión de si una organización internacional posee

34 Cfr. Sentencia del TJCE de 31 de marzo de 1971, asunto 22/70, Comisión/Consejo, *AETR*, Rec. 1971, pp. 263 y ss., concretamente p. 274, párrafos 13-14. Dictamen del TIJ de 20 de diciembre de 1980, sobre *interpretación del acuerdo de 25 de marzo de 1951 entre la OMS y Egipto*, CIJ, Rec. 1980, pár. 37, pp. 89-90, donde señaló que: "L'organisation internationale est un sujet de droit international lié en tant que tel par toutes les obligations que lui imposent les règles générales du droit international, son acte constitutif ou les accords internationaux auxquels il est partie".

35 Sobre las diversas teorías mantenidas al respecto, véanse los análisis realizados por M. RAMA-MONTALDO: "International Legal Personality and Implied Powers of International Organizations", *BYIL*, 1970, vol. XLIV, pp. 111-155, y, P. PESCATORE: "Les relations extérieures des Communautés Européennes. Contribution à la doctrine de la personnalité des organisations internationales", ... *op. cit.*, pp. 36 y ss.

36 Y viceversa, el mero hecho de la inclusión de una referencia de este tipo en el tratado constitutivo no nos demuestra que tal ente sea realmente un sujeto de Derecho internacional.

personalidad jurídica internacional con la cuestión de la *definición de organización internacional*. Es este punto el que nos parece clave para solucionar la cuestión³⁷; desarrollémoslo a continuación.

Para conocer si un ente -asimilable a simple vista a una organización internacional- goza de personalidad jurídica internacional debemos averiguar si es realmente una "organización internacional", verificando si posee los elementos básicos que definimos anteriormente; si cumple estas características, ese organismo será un sujeto de Derecho internacional de carácter funcional.

Brownlie lo argumenta de la manera siguiente:

1) Incluye los elementos básicos de una organización internacional:

- una asociación permanente de Estados dotada de órganos y unos objetivos que cumplir;
- con una autonomía jurídica que la diferencia de sus Estados miembros.

2) Añade la existencia de poderes jurídicos ejercitables en el plano internacional y no meramente dentro de los sistemas nacionales de uno o varios Estados.³⁸

Este último elemento -2)- explícitamente agregado nos resulta innecesario ya que estimamos que en la noción de organización internacional tal como ha sido definida, se incluye -al menos de forma *potencial*- una serie de *capacidades jurídicas generales* intrínsecas a la autonomía jurídica de que disfruta este ente; se trata de unos poderes amplios que hacen posible su *relación* con otros sujetos de Derecho internacional y le permiten *expresarse* como entidad autónoma más allá de los derechos internos de sus Estados miembros.

37 Vid. A.S. MULLER: *International Organizations and their Host States*, Kluwer Law International, The Hague, 1995, p.75.

38 Vid. I. BROWNLIE: *Principles of Public International Law*, Clarendon Press, 5th edition, Oxford, 1998, pp. 679-680. En el mismo sentido, R. MONACO: *Lezioni di Organizzazione Internazionale, 1. Principi generali*, Torino, 1985, p. 101.

Una organización creada con el fin de alcanzar unos objetivos, dotada de unos poderes jurídicos específicos para desarrollar su actividad de forma autónoma y eficaz -tal como se deriva de las disposiciones de su tratado constitutivo, de las resoluciones o decisiones emanadas de sus órganos y de su práctica³⁹- necesitará entablar relaciones de diverso tipo con sujetos de Derecho internacional, sometiendo parte de su actividad al ordenamiento jurídico internacional, por lo que gozará, en cierto grado, de personalidad jurídica en este ámbito; pero, aun en los supuestos en los que la organización pueda alcanzar sus objetivos sin necesidad de actuar en el marco del Derecho internacional, al menos potencialmente, disfrutará de un cierto grado de personalidad jurídica.

Naturalmente que para conocer específicamente cuáles son los atributos concretos de la organización tendremos que analizar el derecho concreto y la práctica de esta entidad; así pues, la noción de personalidad jurídica internacional varía de un ente a otro y es un *reflejo* del conjunto de las capacidades jurídicas concretas que recogen explícita e implícitamente las *reglas de la organización* -el derecho a celebrar tratados internacionales, el derecho de legación, el derecho a presentar una reclamación internacional o a ser responsable en este ámbito, etc.-

Por tanto, las *consecuencias de la personalidad jurídica internacional* difieren en cada caso. Aun así, al referirnos a una organización internacional siempre encontramos, al menos de forma latente, un grado básico de subjetividad jurídica internacional, de capacidad de existir y relacionarse de forma independiente sometiéndose al ordenamiento internacional.⁴⁰

39 Todas ellas componen las llamadas *reglas de la organización*; vid. artículo 2.1.j) de la Convención de Viena de 21 de marzo de 1986 sobre el Derecho de los Tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre estas últimas.

40 Vid. A.S. MULLER: *International ...*, op. cit., pp. 67-87, concretamente, pp. 82 - 83. Muller señala que aunque la mayoría de los autores reducen la noción de personalidad jurídica internacional a un concepto fundamentalmente descriptivo: "(t)hey do not attach specific inherent competences to the possession of such personality, although they (must) recognize that certain general capacities are inherent in the notion because they are evidence of independent will of the organization which in its turn is evidence of the international legal personality".

Rama-Montaldo describe estas capacidades generales como:

"a) The right to express its will through the different legal ways found in the international order for producing legal effects on the international plane.

b) Rights which enable the organization to manifest itself as a distinct entity and make possible relations with other international persons."⁴¹

En nuestro estudio, cuando hagamos alusión a una "organización internacional", haremos referencia a un ente que goza -al menos potencialmente- de una personalidad jurídica internacional; *a fortiori*, otras entidades con mayor autonomía jurídica y capacidad para entablar relaciones exteriores con terceros sujetos serán igualmente *sujetos de Derecho internacional*, aunque con un grado de subjetividad mayor, siendo éste el caso de la Comunidad Europea; en reflexiones posteriores nos detendremos sobre su encuadramiento adecuado en la categoría jurídica de "organización internacional".⁴²

II. LA COMUNIDAD EUROPEA Y LA UNIÓN EUROPEA COMO SUJETOS DE DERECHO INTERNACIONAL

Nos vamos a centrar, en primer lugar y dentro del vasto bloque *comunitario*, en la *Comunidad Europea*, ya que de las tres Comunidades es la que mantiene las relaciones más

41 *Vid.* M. RAMA-MONTALDO, *op.cit.*, pp. 139-140. Pese a la interconexión de ambas capacidades, ejemplos concretos de la primera (a) serían la emisión de actos unilaterales -promesas, notificaciones, reconocimientos, renunciaciones o reclamaciones-, actos bilaterales o en los que participan más de tres sujetos de Derecho internacional -tratados-; manifestaciones concretas de la segunda (b) serían el derecho de legación activo y pasivo, el derecho a usar señales distintivas -como las banderas-.

42 Hemos utilizado -y los seguiremos haciendo- indistintamente -al igual que la práctica totalidad de la doctrina- las nociones de "persona jurídica" y "sujeto de derecho". En este sentido, el Relator Especial L. Díaz González señaló haciendo referencia al dictamen sobre *la reparación de daños*: "Se trataba, en una palabra, de determinar si la Organización poseía la *personalidad jurídica internacional*, es decir, si era *sujeto de derecho internacional*". (Cursiva añadida); cfr. Segundo informe sobre las relaciones entre Estados y organizaciones internacionales, *An. C.D.I.*, 1985, vol. II, 1ª parte, documento A/CN.4/391 y ADD.1, pp. 107-117, concretamente p. 116, parágrafo 69.

sólidas con organizaciones internacionales tanto cuantitativa como cualitativamente debido a la amplitud de su ámbito competencial⁴³. Examinaremos la *personalidad jurídica de las Comunidades Europeas* y, a continuación, sus principales manifestaciones; mostraremos a la rebautizada *Comunidad Europea* como una entidad jurídica internacional difícil de catalogar, si bien, a lo largo de este trabajo la presentaremos más semejante a una organización internacional *sui generis*⁴⁴ que a otros tipos de uniones de Estados, con unas peculiaridades que matizan claramente su pertenencia a la categoría de las organizaciones internacionales, lo que se hace especialmente palpable cuando entra en relación con "otras" organizaciones internacionales. En la parte final de este epígrafe II nos detendremos a examinar la problemática subjetividad internacional de la Unión Europea, fruto del dinamismo de este proceso, que ha englobado a las tres Comunidades Europeas conjuntamente con unos nuevos ámbitos de cooperación de carácter fundamentalmente intergubernamental.

II.1 LA PERSONALIDAD JURÍDICA INTERNACIONAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Si ya en el año 1961 Pescatore afirmó que "le problème des relations extérieures (...) n'est que l'aspect externe de l'activité des Communautés, la manifestation de cette activité à l'égard du monde extérieur"⁴⁵, que a estas alturas del proceso de integración, nos detengamos a examinar la personalidad jurídica internacional de la Comunidad Europea puede resultar un sin sentido, un tema sobradamente superado; aun así, creemos ejemplificativo indagar en cómo soterradamente su Tratado constitutivo afirma esta amplia

43 La Comunidad Europea del Carbón y del Acero -CECA, a partir de ahora- y la Comunidad Europea de la Energía Atómica -CEEa o Euratom-, han establecido vínculos con ciertas organizaciones internacionales, aunque ha sido la Comunidad *Económica* Europea -Comunidad Europea, a secas, a partir del Tratado de Maastricht- la que ha tejido la red más tupida de lazos con estos sujetos secundarios de Derecho internacional; *vid. infra* en el Capítulo III los acuerdos de carácter administrativo concluidos por la CECA y la CEEa con distintas OIs como el Consejo de Europa o la OIT.

44 Utilizamos la expresión de "organización *sui generis*" -pese a su falta de rigor- por no existir ninguna acuñación que permita plasmar la realidad de la Comunidad.

45 *Vid. P. PESCATORE: "Les relations extérieures des Communautés Européennes..."*, *op. cit.*, p. 9.

capacidad jurídica internacional, cómo los instrumentos creadores de la CECA y del Euratom abordaron la cuestión, las interpretaciones al respecto y finalmente cómo el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se pronunció sobre este asunto⁴⁶.

II.1.1 SU REFLEJO EN LOS TRATADOS CONSTITUTIVOS DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Ni el *Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea* -ni sus versiones posteriores fruto de las distintas reformas-⁴⁷ incluyeron una cláusula que reconociera explícitamente que la entidad que se disponían a crear poseía una personalidad jurídica *internacional*; pero este silencio ni era una novedad -ya que la mayoría de los instrumentos constitutivos nada señalan al respecto-⁴⁸, ni un impedimento para que la Comunidad existiera como sujeto de Derecho internacional.⁴⁹

46 La bibliografía relativa a la personalidad jurídica de las Comunidades Europeas es extensísima, cabe citar, *inter alia*: P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA; J. GONZÁLEZ VEGA; B. FERNÁNDEZ PÉREZ: *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, 2ª edición, Eurolex, Madrid, 1999, pp. 130 y ss., 369 y ss.; G. ISAAC: *Manual de Derecho comunitario general*, 5ª ed., Ariel Derecho, Barcelona, 2000, pp. 53 y ss.; D. LIÑÁN NOGUERAS y A. MANGAS MARTÍN: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 2ª edición, McGraw-Hill, Madrid, 1999, pp. 325 y ss.; I. MACLEOD, I.D. HENDRY, S. HYETT: *The External Relations of the European Communities*, Clarendon Press, Oxford, 1996, pp. 29 y ss.; P. BRÜCKNER y J.-V. LOUIS: *Relations extérieures*, vol. 12, (Le droit de la Communauté Économique Européenne), J. Megret, ed. Université de Bruxelles, Bruxelles, 1981, pp. 1 y ss.; C.F. MOLINA DEL POZO: *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, 3ª ed., Trivium, Madrid, 1997, pp. 402 y ss.; A. OLESTI RAYO en V. Abellán Honrubia y B. Vilá Costa (dir.): *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*, 3ª ed., Ariel, Barcelona, 1998, pp. 313 y ss.; P. PESCATORE: "Les relations ...", *op. cit.*, pp. 27 y ss.; J.-P. PUISSOCHET: "L'affirmation de la personnalité internationale des Communautés Européennes", *L'Europe et le Droit. Mélanges en hommage à Jean Boulouis*, Dalloz, 1991, pp. 437-450; J. RAUX: *Les relations extérieures de la CEE*, Cujas, Paris, 1966; R. QUADRI: "La personnalité internationale de la Communauté", en *Les relations extérieures de la Communauté Européenne*, Université de Liege, 1969, pp. 62 y ss.; A. REMIRO BROTONS: "Las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas", en *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, tomo III, E. García de Enterría, J.D. González Campos, S. Muñoz Machado (eds.), Civitas, 1986, pp. 637 y ss.; J. RIDEAU: *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, 2ª ed., Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1996, pp. 200 y ss.; E. STEIN: "External Relations of the European Community: Structure and Process", *Collected Courses of the Academy of European Law*, vol. I-1, 1990, pp. 127 y ss.

47 El TCEE fue firmado en Roma el 25 de marzo de 1957, modificado sucesivamente por el Acta Única Europea -firmada en febrero de 1986-, por el Tratado de la Unión Europea de 2 de febrero de 1992 -denominándose a partir de entonces Tratado constitutivo de la *Comunidad Europea*-, por el Tratado de Amsterdam firmado el 2 de octubre de 1997, y por el Tratado de Niza de 26 de febrero del 2001.

48 Aún en nuestros días, la inclusión en los tratados constitutivos de cláusulas que recojan de forma explícita la subjetividad internacional de los entes que crean continúa siendo una excepción; v.g., sí que aparece manifiesta

El artículo 281 -ex 210- TCE⁵⁰ señala lacónicamente que:

"La Comunidad tendrá personalidad jurídica".

No se refiere explícitamente a su disfrute en el ámbito internacional. Será necesario contemplar en conjunto las disposiciones del Tratado para argumentar la única posición lógica al respecto.

Justamente el artículo siguiente (el 282 -ex 211-) reconoce expresamente su capacidad jurídica a nivel interno, en el ámbito de cada uno de los Estados miembros.⁵¹

Por lo tanto, podríamos deducir que, ya que el art. 282 TCE -ex 211- hace referencia a la personalidad jurídica interna de la Comunidad, la disposición anterior no tendría otro sentido que reconocer implícitamente la personalidad jurídica internacional.⁵²

en relación con la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, al señalar, el art. 176 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, que "(...) tendrá personalidad jurídica internacional y la capacidad jurídica necesaria para ejercer sus funciones y alcanzar sus fines". Igualmente, el art. 34 del Protocolo adicional al Tratado de Asunción sobre la estructura institucional del MERCOSUR, aprobado el 17 de diciembre de 1994 -conocido como Protocolo de Ouro Preto- señala que esta Organización "tendrá personalidad jurídica de Derecho Internacional".

49 Ya apuntamos más arriba que la concreta "fisonomía" de la personalidad jurídica internacional estará compuesta por la suma de las capacidades jurídicas internacionales concretas fijadas o deducidas del tratado constitutivo y la práctica desarrollada por el ente.

50 Utilizaremos, *inter alia*, esta fórmula para informar a la vez sobre la nueva y antigua numeración: el primer número corresponde a la actual y en vigor a partir del 1 de mayo de 1999 tras la renumeración adoptada según el art. 12 del Tratado de Amsterdam, y el último a la anterior a ésta.

51 El art. 282 -ex 211- TCE reza: "La Comunidad gozará en cada uno de los Estados miembros de la más amplia capacidad jurídica que las legislaciones nacionales reconocen a las personas jurídicas; podrá, en particular, adquirir o enajenar bienes muebles e inmuebles y comparecer en juicio. A tal fin, estará representada por la Comisión".

52 Cfr. P. PESCATORE: "Les relations extérieures...", *op. cit.*, pp. 39-40, especialmente la referencia a las exposiciones de motivos de diversos Gobiernos al considerar el contenido del art. 210 TCE de forma amplia, *vid.*, nota 22 de p. 40. En el mismo sentido, J. RAUX: *Les relations ...*, *op. cit.*, pp. 44-45, nota 8. R. QUADRI señala que esta solución no es la única posible, *vid.*, "La personnalité internationale ...", *op. cit.*, p. 65.

Esta afirmación se refuerza con un análisis completo de las capacidades que se atribuyen a la Comunidad hacia el exterior, *inter alia*, la instauración de una política comercial común⁵³, la asociación con países y territorios de ultramar⁵⁴, la posibilidad de celebrar acuerdos internacionales cuando las disposiciones del Tratado así lo prevean⁵⁵, el establecimiento de relaciones con otras organizaciones internacionales⁵⁶, la facultad de concluir acuerdos de asociación con uno o varios Estados o con organizaciones internacionales⁵⁷, a lo que se han unido competencias introducidas en las sucesivas reformas del Tratado, que vienen a reafirmar la participación creciente de la Comunidad en el ámbito internacional, situación que no es explicable si no posee cierto grado de subjetividad jurídica internacional.

Por tanto, a través de la interpretación sistemática de las disposiciones del Tratado, llegamos a la conclusión de que esta entidad goza de unas capacidades jurídicas muy amplias ejercitables en el ámbito internacional, necesarias para ejercer las funciones y alcanzar los fines fijados en el Tratado; estas competencias que se le atribuyen, por su naturaleza y extensión, superan las de cualquier organización internacional clásica, lo que incide directamente en su mayor posibilidad de acción hacia el exterior.

Los Tratados de las otras dos Comunidades -la CECA y la CEEA- dieron a esta cuestión un tratamiento diverso, lo que no ha facilitado la tarea de encontrar una respuesta lógica al tema.

53 *Vid.* el art. 133 -ex 113- TCE que incluye la posibilidad de celebrar acuerdos con terceros Estados y con organizaciones internacionales.

54 *Vid.* arts. 182 a 188 TCE -ex arts. 131 a 136bis-.

55 *Vid.* el art. 300 -ex 228- TCE, que afirma la capacidad -por antonomasia- de un sujeto de Derecho internacional, el *ius ad tractatum*, que examinaremos en distintas sedes de este Capítulo.

56 Cuestión que trataremos detenidamente más adelante, *vid.* arts. 302 a 304 -ex arts. 229 a 231- TCE.

57 *Vid.* art. 310 -ex 238- TCE.

La primera de las Comunidades creadas, la *CECA*⁵⁸, se ocupa de esta cuestión con gran claridad en el 2º párrafo del art. 6 de su *Tratado constitutivo*, que señala que:

"En las relaciones internacionales, la Comunidad gozará de la capacidad jurídica necesaria para el ejercicio de sus funciones y la consecución de su fines".

Este reconocimiento explícito de la subjetividad en el plano internacional aparece en el art. 6, a continuación de aquella referencia lacónica que seis años más tarde constituiría el art. 210 TCEE -actual 281-; finalmente, el párrafo 3º afirma la personalidad jurídica interna de la CECA.

Por otro lado, el *Tratado constitutivo de la CEEA* incluye en su art. 184 una referencia idéntica a la del art. 281 TCE -ex 210-; sin embargo, de forma más ordenada que en el TCE, dedica uno de sus capítulos concretamente a las "Relaciones Exteriores" y en una de sus cláusulas consagra la posibilidad para esta Comunidad de celebrar tratados en todo el ámbito de su competencia.⁵⁹

II.1.2 INTERPRETACIONES

Si comparamos las formas de abordar la atribución de la personalidad jurídica internacional en cada uno de estos Tratados, quizá lo más sorprendente haya sido que en las dos Comunidades destinadas a sectores más específicos -CECA y Euratom- la subjetividad internacional aparece reconocida de una manera más precisa, mientras que en el caso de la CE -que por sus objetivos y competencias más amplios necesita en mayor medida entablar relaciones con organizaciones y Estados- aparece "diluida" en sus disposiciones.

58 El Tratado de la CECA se firmó en París el 18 de abril de 1951, supuso el punto de partida más tangible de este proceso complejo, dinámico e imperfecto encauzado actualmente en la Unión Europea. En julio de 2002, como consecuencia de la expiración del Tratado constitutivo de la CECA, se extinguirá su subjetividad jurídico-internacional y se procederá a una transferencia de la propiedad de sus fondos a la Comunidad Europea; *vid.* el Protocolo anejo al TCE incorporado por el Tratado de Niza sobre las consecuencias financieras de la expiración del Tratado CECA y el Fondo de Investigación del Carbón y del Acero.

59 Cfr. el Capítulo X -arts. 101 a 106- del Título II titulado "Disposiciones destinadas a promover el progreso de la energía nuclear" del TCEEA -firmado en Roma el 25 de marzo de 1957-, y en concreto, el art. 101.

Si el TCEE hubiera utilizado el modelo de atribución recogido en el primero de los Tratados constitutivos de las Comunidades -el de la CECA- hubiera satisfecho nuestra necesidad de lógica en la sistemática jurídica de los Tratados de las CC.EE., pero no hubiera modificado el contenido de personalidad jurídica internacional de la CE, ya que - como hemos señalado anteriormente- son las capacidades jurídicas concretas ejercitables en la esfera internacional, fijadas o deducidas de cada Tratado y desarrolladas en la práctica, las que conforman la verdadera subjetividad internacional de cada ente. En muchos casos, la falta de claridad y las evasivas en el reconocimiento de una condición evidencian la falta de acuerdo en fijar los términos o ciertos recelos de los Estados, sempiternos en los sectores vinculados a su acción exterior, núcleo duro sus competencias.⁶⁰

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se convirtió -desde aquella célebre sentencia de 1971 recaída en el asunto *AETR*- en el mayor protagonista en materia de relaciones exteriores de la Comunidad; se ha ocupado de trazar una línea jurisprudencial generosa, amplia e innovadora respecto a las facultades de acción exterior de la Comunidad -lo que no siempre ha sido visto con buenos ojos por los Estados miembros-.

En el asunto *AETR*, el Tribunal de Luxemburgo precisó el contenido del art. 210 TCE -renumerado como art. 281- que escuetamente señalaba que la Comunidad tenía personalidad jurídica, y lo hizo de forma extensa, haciendo hincapié en su localización dentro de la estructura del Tratado -al comienzo de la Parte Sexta dedicada a las "Disposiciones Generales y Finales"-; concretamente señaló sobre el significado de esta disposición:

60 Como veremos *infra*, ese recelo de los Estados sigue siendo una constante en este proceso de integración; cfr. la Declaración nº 4, adoptada por la CIG de 1996, aneja al Acta Final de la misma, sobre los arts. 24 y 38 del TUE, que permiten celebrar acuerdos a la Unión Europea en los ámbitos de los Títulos V y VI del Tratado, relativos respectivamente a la PESC y a la CPJP.

"(...) que, en las relaciones exteriores, la Comunidad goza de capacidad para establecer vínculos contractuales con terceros Estados en toda la extensión del campo de los objetivos definidos en la Primera Parte del Tratado, de la que la Sexta Parte es su prolongación; (...)." ⁶¹

Por tanto, aceptaba la inclusión en el art. 210 de una capacidad de ser titular de derechos y obligaciones en el ámbito de las relaciones exteriores limitada al marco de los objetivos fijados en el Tratado, al tiempo que reconocía una personalidad jurídica *internacional* de carácter funcional.

Ahora bien, este nuevo sujeto jurídico que los Estados fundadores habían creado no tendría una personalidad internacional plenamente efectiva hasta que terceras partes lo reconocieran, fundamentalmente, mediante el establecimiento de relaciones jurídicas entre la CE y terceros Estados u organizaciones internacionales. Una vez producidos los reconocimientos implícitos -lo que ocurrió con gran celeridad con respecto a la mayoría de los Estados- el art. 281 -ex 210- dejó de contener una mera declaración unilateral procedente de los Estados miembros.⁶²

Actualmente son numerosísimos los Estados de la Sociedad Internacional que mantienen algún tipo de relación jurídica con la CE⁶³, igualmente es prácticamente una excepción encontrar una organización internacional con la que no haya establecido alguna clase de vínculo, lo que prueba que la Comunidad se erige como verdadero sujeto de Derecho internacional respecto de terceras partes ajenas a la integración comunitaria⁶⁴.

61 Cfr. la sentencia de 31 de marzo de 1971, Comisión/Consejo, asunto 20/70, *AETR*, *Rec.* 1971, p. 274, apdos. 13 y 14. Traducida al español en *Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (selección)*, Centro de Estudios Constitucionales, Secretaría de Estado para las relaciones con las Comunidades Europeas, 1984, pp. 156-157.

62 *Vid.* P. PESCATORE: "Les relations ...", *op. cit.*, pp. 40-44.

63 Como tendremos oportunidad de comprobar, más bien habría que decir que son muy pocos los Estados que no tienen alguna relación con la Comunidad.

64 Pertenecen a la historia las negativas de reconocimiento procedentes de la antigua URSS, de los Estados de la órbita soviética y del CAEM. Actualmente la situación ha dado un giro copernicano: en un primer acercamiento en el año 1988 estas dos organizaciones celebraron un acuerdo reconociéndose mutuamente -unos años más tarde el CAEM fenecía-; en estos momentos algunos de aquellos países se encuentran a las

Consecuentemente con lo que acabamos de exponer y en el estadio actual de desarrollo de las relaciones exteriores de la Comunidad Europea, creemos que el debate sobre si posee una personalidad jurídica *objetiva* -es decir, oponible *erga omnes* independientemente del reconocimiento- ha sido superado⁶⁵.

Nuevas cuestiones se suscitan a medida que el proceso de integración comunitaria evoluciona, *ad ex.*, la integridad de la subjetividad internacional de la CE a consecuencia de la cooperación reforzada. En estos casos la composición restringida de la Comunidad no hace peligrar su entereza como sujeto unitario; más bien lo contrario, es una muestra de su autonomía respecto de los Estados que la componen⁶⁶.

II.2 LOS ATRIBUTOS QUE CONFORMAN LA PERSONALIDAD JURÍDICA INTERNACIONAL DE LA COMUNIDAD EUROPEA

La doctrina suele sistematizar los *atributos principales* que conforman la personalidad jurídica de las organizaciones internacionales en una serie de manifestaciones que recogen el contenido básico de derechos y obligaciones que estas entidades ejercen en el ámbito internacional, con una intensidad variable que atiende a su carácter funcional.

Ya hemos apuntado que la CE nació como una especie de organización internacional *sui generis*, con una marcada tendencia diferenciadora del resto de los organismos

puertas de su ingreso en la Unión Europea y convertidos en miembros de pleno derecho de la OTAN -caso de Polonia, la República Checa y Hungría a partir del 12 de marzo de 1999-. Cfr. la declaración conjunta de la CEE y el CAEM en DO L 157, de 24 de junio de 1988, p. 35.

65 El Tribunal Internacional de Justicia en el asunto *de la reparación de daños* señaló que la ONU poseía una personalidad jurídica *objetiva* por el hecho de incluir a la amplia mayoría de Estados de la Comunidad Internacional -50, exactamente-; pero esta argumentación, a *sensu contrario*, no sería aplicable a la CE por tratarse de una entidad de carácter regional; cfr. dictamen del TIJ de 11 de abril de 1949, *ibid.*, p. 184.

66 *Vid.* F. POCAR: "Processi decisionali comunitari nel campo delle relazioni esterne della Comunità Europea", *Symposium about The European Union as an Actor of International Relations*, University of Macerata, 5-7 April, 2001, en http://www.unimc.it/symposium/rel_Pocar.pdf

internacionales -en parte por sus pretensiones más ambiciosas-; las reformas al Tratado constitutivo y la práctica en que se ha visto inmersa han hecho que paulatinamente se haya ido distanciando cada vez más del modelo tradicional de organización internacional; aun así, actualmente continúa encajando más certeramente en esta categoría que en otras, como la confederación o el Estado federal, de las que también posee rasgos característicos.

La CE -como otra organización internacional- disfruta de una serie de capacidades jurídicas en sus relaciones exteriores, aunque con unas características propias debido a su singularidad como modelo organizativo; las hemos reagrupado de la siguiente manera:

- 1) el derecho a celebrar tratados internacionales;
- 2) la capacidad para ser responsable internacionalmente de forma activa o pasiva;
- 3) el derecho de legación, y
- 4) la capacidad para entablar relaciones de diverso tipo con otras organizaciones internacionales -que analizaremos con detenimiento-.

Examinemos, a continuación, las tres primeras:

II.2.1 EL DERECHO A CELEBRAR TRATADOS INTERNACIONALES

El *ius ad tractatum* aparece como el atributo básico de un sujeto de Derecho internacional, un tipo de *ius contrahendi* que vincula a las organizaciones internacionales entre sí o con Estados. La importancia cada vez mayor del llamado *treaty making power* ha impulsado a los Estados a celebrar una "Convención sobre el Derecho de los Tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales" -como ya hemos señalado *supra*- abierta a la firma el 21 de marzo de 1986 y que aún no está en vigor; se trata de una versión adaptada -a propósito de los sujetos intervinientes- de la Convención de Viena de 1969. En aquélla, el art. 6 señala que esta capacidad "se rige por las reglas de esa organización"; en la mayoría de los casos, los instrumentos constitutivos de las organizaciones no establecen un *ius ad tractatum* genérico, es decir, que abarque todos los ámbitos de ésta, sino que lo circunscriben a aquellas materias en las que la organización ostenta competencias explícitas o implícitas.

La práctica convencional comunitaria es la prueba más clara del avanzado desarrollo de esta capacidad en el marco de una organización internacional; constituye el aspecto "más incontestado de la capacidad de obrar de la CE en el campo internacional"⁶⁷.

De las disposiciones del TCE parece inferirse que la competencia para celebrar tratados internacionales se limita a los supuestos concretos que habilitan *expresamente* a ello⁶⁸. Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo ha reconocido que la atribución a la Comunidad de determinadas competencias normativas en el ámbito interno conlleva el disfrute de las mismas en el plano externo -con ciertos matices- consagrando, así, el llamado *paralelismo de las competencias internas y externas de la Comunidad*, lo que supone aceptar un cauce de alimentación competencial exterior *implícito*⁶⁹; igualmente el art. 308 -ex 235- TCE ha sido reconocido por el TJCE como otra vía que extiende las competencias comunitarias en el ámbito de las relaciones exteriores.⁷⁰

⁶⁷ J. ROLDÁN BARBERO: "Los acuerdos internacionales de la Comunidad Europea: un panorama", *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz*, 1997, pp. 207-235, especialmente p. 218.

⁶⁸ Cfr. el extenso art. 300 TCE -ex 228- cuyo primer apartado comienza señalando: "En los casos en que las disposiciones del presente Tratado prevean la celebración de acuerdos entre la Comunidad y uno o más Estados u organizaciones internacionales (...)", estableciendo a continuación el procedimiento general comunitario. No existe ninguna disposición que reconozca explícitamente el paralelismo de las competencias internas y externas en materia convencional; el art. 101 TCEEA en su párrafo 1º sí que lo hace, al señalar: "*En el ámbito de su competencia*, la Comunidad podrá obligarse, mediante la celebración de acuerdos o convenios con un tercer Estado o un nacional de un tercer Estado." (Cursiva añadida). Algunas de las disposiciones incluidas en el TCE que prevén la conclusión de acuerdos entre la Comunidad y organizaciones internacionales en ámbitos concretos, son las siguientes: el art. 111.3º -ex 109.3º- en materia de régimen monetario y cambiario; el art. 133.3º -ex 113.3º- relativo a la política comercial común -referencia introducida en virtud de la primera versión del TUE-; el art. 170 -ex 130 M- en materia de investigación, desarrollo tecnológico y de demostración en la ejecución de un programa marco plurianual; el art. 174.4º -ex 130 R.4º- sobre medio ambiente y el art. 181-ex 130 Y- en cuanto a la cooperación al desarrollo.

⁶⁹ Como hemos mencionado y examinaremos con más detenimiento en el Capítulo II de este trabajo, esta evolución tuvo su punto de partida en la sentencia recaída en el asunto *AETR*, seguida de otras decisiones jurisprudenciales; cfr. sentencia de 31 de marzo de 1971, *AETR*, *op. cit.*, p. 274; sentencia de 14 de julio de 1976, asuntos acumulados 3, 4 y 6/76, *Kramer*, *Rec.* 1976, pp. 1279 y ss., especialmente pp. 1307 y 1308; dictamen 1/76, de 26 de abril de 1977, *sobre el proyecto de acuerdo para el establecimiento de un Fondo europeo de inmovilización de la navegación interior*, *Rec.* 1977, pp. 741 y ss., especialmente p. 755; dictamen 2/91, de 19 de marzo de 1993, *sobre el Convenio núm. 170 de la OIT*, *Rec.* 1993, pp. I-1061 y ss.

⁷⁰ Así se pronunció el Tribunal de Luxemburgo en el asunto *AETR*, *op. cit.*, p. 283; -en el Capítulo II examinaremos aquella disposición-.

II.2.2 LA CAPACIDAD PARA SER RESPONSABLE INTERNACIONALMENTE

Otra de las manifestaciones principales propias de la personalidad jurídica internacional es la aptitud general para participar en las relaciones jurídicas de responsabilidad internacional.

La noción de subjetividad internacional posee un marcado carácter procesal, encontrándose íntimamente vinculada a la posibilidad de hacer valer los propios intereses; así lo reconoció el TIJ, como ya mencionamos, en el asunto *de la reparación de daños* cuando definía el concepto de sujeto de Derecho internacional atribuible a la Organización, agregando a la capacidad de ser titular de derechos y obligaciones internacionales, la capacidad para hacer valer sus derechos a través de una reclamación internacional⁷¹.

La CE, como persona jurídica internacional, posee este derecho de participar de forma *activa* en las relaciones de responsabilidad internacional y tiene, igualmente, la capacidad para responder por la comisión de hechos ilícitos o hechos lícitos causantes de daños en los supuestos de responsabilidad objetiva o por riesgo, por lo que goza de una capacidad para ser sujeto *pasivo* en caso de violación de las obligaciones surgidas de su participación en las relaciones internacionales. En estos casos podría someterse a alguno de los medios existentes para el arreglo de controversias internacionales, como el arbitraje.⁷²

La Comunidad puede ser responsable internacionalmente respecto de los sujetos de Derecho internacional que la hayan reconocido de manera expresa o implícita. El problema aparente de la falta de *personalidad objetiva* de la CE se ha superado en la práctica -como

71 Capacidad ésta que constituía el núcleo de la demanda. Dictamen de 11 de abril de 1949, *op. cit.*, p. 179. Sobre esta manifestación de la personalidad jurídica internacional de las organizaciones internacionales, *vid.* M. PÉREZ GONZÁLEZ: "Les organisations internationales et le Droit de la Responsabilité", *RGDIP*, t. 92, 1988-1, pp. 63-102.

72 Cfr. el art. 33 de la Carta de las Naciones Unidas, que enumera diversos medios de arreglo pacífico de diferencias internacionales. La capacidad de ser responsable internacionalmente de forma activa o pasiva es una manifestación de la subjetividad internacional que se encuentra estrechamente relacionada con el *derecho a participar en los procedimientos de solución de las diferencias internacionales*.

señalamos- teniendo en cuenta el número de Estados y organizaciones internacionales que han acreditado, respectivamente, ante las Comunidades y ante la Comisión, respectivamente, alguna representación.⁷³

El problema de la determinación del sujeto activo y pasivo en la relación jurídica de responsabilidad internacional debe solucionarse analizando cada caso concreto, atendiendo a la atribución de competencias entre los Estados y la Comunidad, supuesto que aparece en los llamados acuerdos mixtos.

II.2.3 EL DERECHO DE LEGACIÓN

La Comunidad Europea como sujeto de Derecho internacional disfruta de la facultad para recibir o enviar representantes diplomáticos. Se trata de la doble vertiente del *ius legationis*, pasiva y activa. El consentimiento del Estado o de la organización internacional que recibe una delegación es *conditio sine qua non* para el ejercicio de este derecho, ya sea explícito o implícito.

Debido a las peculiares características de la Comunidad, sus relaciones diplomáticas no coinciden exactamente ni con las de la mayoría de las organizaciones internacionales ni con las de los Estados.

II.2.3.1 La vertiente pasiva

En el supuesto del *derecho de legación pasivo*, la Comunidad puede recibir representaciones pertenecientes a sus propios Estados miembros, terceros Estados y otras organizaciones internacionales; examinemos brevemente cada uno de estos casos.

⁷³ Según los datos de enero de 1999, son ya 170 las representaciones de Estados no miembros que se han acreditado ante la Comunidad Europea -generalmente ante las tres Comunidades-, que son casi la totalidad de los existentes en la Comunidad Internacional. Igualmente 20 organizaciones internacionales y otros entes han establecido una representación ante la Comisión. Cfr. *Corps Diplomatique accrédité auprès des Communautés européennes et représentation auprès de la Commission*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Janvier 1999, Luxembourg.

Cada uno de los *Estados miembros* de la Unión cuenta con una "Representación Permanente" ante las Comunidades en Bruselas⁷⁴; se trata de misiones diplomáticas que establecen vínculos entre los propios Estados miembros y en la relación de éstos con las instituciones comunitarias; como son Representaciones *de Estados miembros* no son considerados representativos del derecho de legación pasiva en sentido estricto.

En rigor, ninguna *organización internacional* se ha acreditado "formalmente" ante las Comunidades Europeas, ni se ha creado un procedimiento que habilite a ello; *de facto* sí que existen mecanismos de relación que presentan grandes semejanzas con una verdadera legación pasiva, y a pesar de las peculiaridades representa un ejercicio del *ius legationis* - este tema lo examinaremos con mayor detenimiento al describir las formas que puede adquirir el derecho de relación de la Comunidad Europea/Unión Europea con organizaciones internacionales-⁷⁵.

La acreditación de misiones procedentes de *Estados no miembros* ante la Comunidad - ahora ante la Unión Europea- conforma un derecho de legación en sentido propio, y constituye una de las singularidades que la caracterizan en relación con el resto de las organizaciones, ya que éstas reciben principalmente misiones permanentes de sus propios Estados. Por otro lado, el que se hayan acreditado ante la CE/UE 170 misiones diplomáticas desborda la práctica ordinaria en la materia respecto a otras OIs⁷⁶, y es prueba del amplio reconocimiento con el que cuenta como sujeto de Derecho internacional.

Otra de las peculiaridades del derecho de legación pasivo comunitario en relación con otras organizaciones internacionales radica en que las representaciones diplomáticas de

⁷⁴ Actualmente han modificado su denominación oficial, sustituyendo a las CC.EE. por la "Unión Europea".

⁷⁵ La fórmula *Comunidad Europea/Unión Europea* -que emplearemos en ocasiones- ha comenzado a utilizarse en el marco de la Unión Europea; *vid.* preámbulo del Acuerdo celebrado entre la UE y la ex República Yugoslava de Macedonia sobre las actividades de la misión de observación de la Unión Europea en esta última, en DO L 241, de 11 de septiembre de 2001, p. 2.

⁷⁶ Cfr. *Corps diplomatique accrédité ...*, *ibid.*, pp. 19-233.

Estados no miembros no participan como *observadores* en las deliberaciones ante órganos comunitarios.⁷⁷

Las funciones que desarrollan son, principalmente, de representación, comunicación y negociación, asemejándose más a las relaciones diplomáticas interestatales que a aquellas en las que interviene una organización internacional, fundamentalmente por la naturaleza *sui generis* de la Comunidad, diferente por la amplitud y el carácter de sus competencias a la mayoría de las OIs y más cercana, en algunos aspectos, a los Estados.⁷⁸

El derecho de legación no aparece expresamente contemplado en los Tratados de París y Roma. Una alusión indirecta en su vertiente pasiva aparece en el art. 17 del Protocolo sobre Privilegios e Inmunidades de las Comunidades Europeas⁷⁹. El pragmatismo ha sido la tónica en el desarrollo del derecho de legación.

En un principio los representantes diplomáticos de terceros Estados se acreditaban ante la Comisión siguiendo un acto revestido de cierto protocolo; actualmente las presentaciones

77 Vid. H.G. SCHERMERS y N.M. BLOKKER: *International Institutional Law* ..., *op. cit.*, pp. 1136-1137.

78 Vid. R. FRID: *The relations between the EC and International Organizations. Legal Theory and Practice*, Kluwer International Law, The Hague, 1995, p. 33. La profesora FRID señala que las actividades que las misiones de terceros Estados realizan ante la Comunidad, se asimilan más a la práctica mantenida en este campo entre los Estados que a la desarrollada ante organizaciones internacionales; por esa razón la Comunidad, en los acuerdos en los que establece relaciones diplomáticas, nunca hace referencia a la Convención de Viena de 14 de marzo de 1975 sobre la Representación de los Estados en sus Relaciones con las Organizaciones Internacionales de carácter Universal (ni siquiera salvando las diferencias sobre el carácter regional de la Comunidad y la falta de unas pocas ratificaciones para que entre en vigor) sino a la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 18 de abril de 1961 aplicable entre Estados.

79 El art. 17 del Protocolo sobre Privilegios e Inmunidades de las CC.EE. de 8 de abril de 1965 adoptado al mismo tiempo que el Tratado de Fusión señala: "El Estado miembro en cuyo territorio esté situada la sede de las Comunidades concederá a las misiones de terceros Estados acreditadas ante las Comunidades las inmunidades y privilegios diplomáticos habituales."

La Comunidad Europea como entidad carente de territorio propio se asimila en este caso a una OI cualquiera, debido a la relación triangular que se establece cuando una o ambas partes intervinientes en el derecho de legación son organizaciones internacionales. El Estado huésped que acoge la sede de la organización concede a éstas y a sus agentes las facilidades habituales con el fin de garantizar la independencia en el desarrollo de sus funciones.

se llevan a cabo ante la Comisión y el Consejo habiendo desaparecido el carácter ceremonioso, debido a las desavenencias al respecto entre ambas instituciones.⁸⁰

Estas representaciones suelen acreditarse ante las tres Comunidades Europeas manteniendo la mayoría de las relaciones con la CE; sin embargo cooperan, igualmente, en los ámbitos PESC y CPJP -anteriormente CAJAI-, es decir, *de facto* abordan los tres pilares pese a que formalmente se acreditan ante los únicos sujetos de Derecho internacional formalmente reconocidos -las CC.EE.-, además de haber modificado su denominación a "Representaciones Permanentes ante la *Unión Europea*".

II.2.3.2 La vertiente activa

Por otro lado, se suele hablar de un *derecho de legación activo* de la Comunidad, esto es, la capacidad para enviar representantes diplomáticos permanentes ante organizaciones internacionales y terceros Estados.⁸¹

Las relaciones entre organizaciones internacionales y la Comunidad -UE en ocasiones-, fruto del envío de representaciones de la Comisión ante aquéllas, las estudiaremos en el Capítulo III al examinar las formas de relación de la UE con OIs, al igual que las oficinas de la Secretaría del Consejo de la Unión establecidas ante las NU.

80 Como señala REMIRO: "El procedimiento de acreditación de los Jefes de la Misión, con un ceremonial calcado del más recargado estilo estatal, es sintomático de dos inquietudes (...): el afán comunitario por adquirir un *status* igual o equiparable al de los Estados y la pugna de la Comisión y el Consejo por ocupar la primera plaza en la representación de las Comunidades", en "Las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas", *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, op. cit., p. 642. Vid., igualmente, F. ALTING VON GEUSAU: "The external representation of plural interests. The European Community and its members in the conduct of the external relations", *JCMS*, vol. 5, 1966-1967, pp. 426-454, especialmente p. 435.

81 Para ser más exactos, en ocasiones, tendríamos que referirnos al derecho de legación de la Unión Europea - y no de la Comunidad- con todas las precisiones debidas -fundamentalmente por la falta de una personalidad jurídica internacional formalmente reconocida a este ente-; la razón estriba en que las delegaciones de la Comisión acreditadas ante terceros Estados y organizaciones internacionales se ocupan, aunque de forma limitada, de algunas cuestiones en los ámbitos de los Títulos V y VI del TUE. Por otro lado, el Consejo de la Unión, a través de los representantes diplomáticos de los Estados miembros, ostenta unas facultades centradas de forma casi exclusiva en estos sectores, al igual que las oficinas de enlace de la Secretaría del Consejo de la Unión ante las Naciones Unidas.

También aquí, la Comunidad Europea se separa de la práctica generalizada respecto a otras organizaciones internacionales. Estas suelen acreditar representaciones ante sus propios Estados miembros y de forma menos frecuente ante otros Estados; las representaciones de la Comunidad ante sus *Estados miembros* no gozan de carácter formal, el Parlamento Europeo y la Comisión cuentan con *oficinas* que ejercen principalmente funciones de tipo divulgativo de cara al público, al igual que las *oficinas de información y prensa*.

Los intereses de la Comunidad -y de la Unión- junto con los de los Estados miembros ante *terceros Estados* se protegen y fomentan a través de:

- las delegaciones de la Comisión, y
- las misiones diplomáticas de los Estados miembros, fundamentalmente la del Estado que ejerce la Presidencia del Consejo de la Unión.⁸²

En un principio parecía que la concertación entre las instituciones comunitarias iba a posibilitar que la Comunidad tuviera una verdadera representación diplomática ante terceros sujetos de Derecho internacional. Sin embargo, esto no fue posible. Las razones que se han alegado han sido, fundamentalmente, la falta de acuerdo entre la Comisión y el Consejo unido a los recelos de los Estados miembros a que las misiones comunitarias restaran protagonismo a las nacionales. Todo ello desembocó en la frustración de la unidad en la representación diplomática de la Comunidad y en que ninguna de las instituciones goce de un *ius omnimodae repraesentationis*.⁸³

82 El carácter "bicéfalo" de la representación exterior de la Comunidad -Comisión/Consejo- no es la fórmula más idónea para conseguir una unidad de acción en el plano internacional, más aún cuando la obligación de cooperar entre sí con el fin de garantizar la coherencia del conjunto de la acción exterior de la Unión -que recoge el art. 3 -ex C- TUE- aparece, en muchos supuestos de la práctica, debilitada.

83 Sobre este tema, véase el artículo de J.M. SOBRINO HEREDIA: "La actividad diplomática de las delegaciones de la Comisión en el exterior de la Comunidad Europea", *RIE*, vol. 20, nº 2, 1993, pp. 485-532, especialmente pp. 485-492.

La falta de disposiciones en los textos constitutivos que ayudaran a componer este *ius legationis* activo no fue óbice para que -una vez más- la necesidad forjara sus propios mecanismos de representación exterior, y así, actualmente existe un número elevadísimo de *delegaciones, representaciones y oficinas exteriores de la Comisión* ante terceros Estados, ascendiendo a un total de 124.⁸⁴

En un principio, no existía ningún servicio interno centralizado en la Comisión que se ocupara de la gestión de estas delegaciones. A partir de 1994 la Dirección General IA se encarga del "Servicio Exterior", concretamente su Dirección E⁸⁵.

La inexistencia de una única representación diplomática de la Comunidad -y de la Unión- plantea uno de los principales escollos a salvar, esto es, determinar en cada caso a quién corresponde esta actividad; *grosso modo*:

- la Comisión se centraría en la proyección internacional de las materias que incumben a las competencias comunitarias, aunque las misiones diplomáticas de los Estados miembros - y especialmente la del que ejerce la Presidencia del Consejo de la Unión- actuarían en relación a las competencias compartidas;⁸⁶

84 Cfr. *Anuario interinstitucional*, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2000, Anexo III Comisión, pp. 238-246. El Acta Única Europea en su art. 30.9º incluyó la primera referencia - aunque indirecta- al derecho de legación activa al mencionar que las representaciones de Altas Partes Contratantes y de la Comisión en terceros países y organizaciones internacionales intensificarían su cooperación. El TUE en su art. 20 -ex J.6- retoma, de forma más completa aunque igualmente indirecta, la obligación de cooperar entre las delegaciones de la Comisión y las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros, al ocuparse de la PESC.

85 Esta DG IA abarca las "Relaciones Exteriores" -junto con la DG I y la DG IB- concretamente las cuestiones relacionadas con: "Europa y Nuevos Estados Independientes, PESC, Servicio Exterior". Vid. E. ROURE: "Le Service extérieur de la Commission", *Collegium*, nº 14 II, 1999, pp. 13-19.

86 Sobre este tipo de competencias -denominadas igualmente "mixtas", "conjuntas", "concurrentes" o "paralelas"- nos detendremos más adelante. Vid. J.M. SOBRINO HEREDIA: "La actividad diplomática ..., op. cit., pp. 494-495 y 518.

- el Consejo -representado por las misiones diplomáticas de los Estados miembros y, principalmente, por la del Estado que ejerce la Presidencia- desarrollaría sus actividades de representación exterior en el marco de los *pilares* dedicados a la PESC y la CPJP, y respecto a la protección diplomática y consular de los ciudadanos europeos.⁸⁷

Ahora bien, ¿podríamos mantener que las delegaciones de la Comisión representan, *in extremis*, a la Comunidad? Desde una perspectiva comunitaria creemos que la respuesta es afirmativa, ya que es la Comunidad el único sujeto de Derecho internacional, y ello a pesar de que esta representación no sea exclusiva, de que se halle limitada a las materias en las que la Comisión es competente⁸⁸ y de que el fundamento de la actuación de las representaciones de la Comisión se encuentre en sus propios poderes de organización interna y no en una atribución de competencias en materia de relaciones exteriores.⁸⁹

Sin embargo, si analizamos esta misma situación desde el prisma de los terceros Estados receptores de las misiones de la Comisión, nos percatamos de que no representan ni a la propia Comisión ni siquiera a la Comunidad, sino a la *Unión Europea*, y aunque no es éste el epígrafe de nuestro trabajo que dediquemos a estudiar las vicisitudes que giran en torno a la naturaleza de la Unión, no podemos dejar de plantear esta realidad difícilmente explicable desde una perspectiva formal, que contribuye a confundir la visión que los demás tienen de nuestras instituciones comunitarias y, en última instancia, la que nosotros mismos tenemos de nuestra propia realidad.⁹⁰

⁸⁷ La Comisión estará asociada a las funciones que ejerza la Presidencia en los ámbitos PESC y CPJP, siendo esta última la representante de la Unión en los *pilares* segundo y tercero; *vid.* arts. 18 y 37 TUE respectivamente.

⁸⁸ *V.g.*, la Comisión Europea remite notas diplomáticas a terceros Estados no participantes en la Organización de Pesquerías del Atlántico Noroeste (OPANO-NAFO) para que queden informados de la reglamentación pesquera en la zona OPANO. Cuando realiza tal actividad la Comisión lo hace en nombre de la Comunidad Europea -sujeto internacional que disfruta de la condición de miembro de esta Organización-.

⁸⁹ *Vid.* J.M. SOBRINO HEREDIA: "La actividad ...", *op. cit.*, p. 529.

⁹⁰ Pensemos en las continuas y confusas referencias de los terceros Estados, organizaciones internacionales, medios de comunicación, incluso instituciones comunitarias relativas a todo tipo de actividades en las que se necesita gozar de una capacidad jurídica internacional -como la celebración de tratados *por la UE*, y no

En el estadio actual de desarrollo no existe un *servicio diplomático de la Unión* - justamente porque no tiene reconocida la subjetividad internacional de forma expresa-, como señala Torrent Macau:

"a los ojos de los países terceros, el servicio exterior de la Unión existe y está bien presente; está constituido por las diferentes delegaciones de la Comisión".⁹¹

Las delegaciones de la Comisión se presentan, pues, como "delegaciones de la Unión Europea", y como consecuencia lógica sus delegados son tratados como los embajadores de la Unión.

La gravedad de esta situación es fácilmente imaginable, se descubren unos "pseudo-embajadores de la Unión" -encarnados en los funcionarios que componen las delegaciones de la Comisión- que no son capaces de saldar las expectativas de los interlocutores de los terceros Estados; además, esta práctica unilateral de la Comisión hace caso omiso de lo estipulado en el art. 3 -ex C- *in fine* TUE que declara que el Consejo y la Comisión cooperarán y tendrán la responsabilidad de garantizar la "coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus políticas en materia de relaciones exteriores, de seguridad, de economía y de desarrollo".⁹²

La práctica tiende a que la UE goce de una subjetividad internacional consolidada. Por ello, las delegaciones de la Comisión en cierta manera representan ante terceros Estados y ante OIs a la Unión, pero no de forma exclusiva, sino junto al Consejo a través de cada una de las misiones diplomáticas de los Estados miembros, por lo que deberían encontrar los

precisamente en el marco de los arts. 24 y 38 TUE-.

91 R. TORRENT MACAU: *Derecho y Práctica de las Relaciones Exteriores en la Unión Europea*, Cedecs Editorial, Barcelona, 1998 p. 252. TORRENT señala que la Comisión utiliza generalmente en el papel oficial de su correspondencia un encabezamiento diferente: en Bruselas, antepone "Comisión Europea", mientras que en las delegaciones en terceros Estados comienza con "Unión Europea".

92 *Ibid.*, pp. 252-253.

mecanismos de concertación y actuación más adecuados para representar a la Unión, a no ser que se consiguiera el difícil consenso para reformar el derecho de legación existente y se unificara esta representación hacia el exterior.

II.2.4 LA CAPACIDAD PARA ESTABLECER RELACIONES CON ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Esta manifestación de la subjetividad internacional se encuentra, en parte, relacionada con el derecho de legación. El *ius communicandi*, como ha sido denominada por algunos autores dicha manifestación, lo estudiaremos pormenorizadamente en los capítulos siguientes, ya que sobre él girará nuestro trabajo.

II.3 LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA COMUNIDAD EUROPEA Y DE LA UNIÓN EUROPEA: EL PROBLEMA DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA INTERNACIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

Hasta ahora nos hemos referido casi exclusivamente a la Comunidad Europea. Sin embargo, para explicar las relaciones con organizaciones internacionales, prescindir de la Unión Europea ciñéndonos a la CE sería como presentar una realidad parcial y, por tanto, ficticia, aunque mucho más sencilla de abordar.

Hemos mantenido que la CE no se adecúa plenamente a ninguna de las categorías jurídicas existentes debido a las singularidades que la han rodeado desde su origen y que han ido acentuándose con el paso del tiempo a medida que las necesidades del proceso de integración encontraban un respaldo en la voluntad de los Estados miembros. Aun así, el encuadramiento que creemos más acertado sería el de una organización internacional *sui generis* o de integración -intentando precisar su originalidad dentro de ese vasto grupo de sujetos secundarios de Derecho internacional- teniendo en cuenta otras estructuras jurídico-políticas como las federales o confederales. Esta opción ya ha marcado nuestro trabajo y por ello hemos descrito a la Comunidad en función de las manifestaciones típicas que conforman la personalidad jurídica internacional de una organización.

Las cuestiones relativas a la naturaleza jurídica de la CE y la problemática que gira en torno a la subjetividad internacional de la Unión son claves para entender la mayoría de las dificultades que se nos plantean al examinar las relaciones de la Unión con organizaciones internacionales, concretamente porque estas entidades poseen unas *reglas* que permiten únicamente a Estados -en casi la totalidad de los casos- participar en ellas como miembros de pleno derecho, y la CE no es un sujeto primario de Derecho internacional.⁹³ La concesión de un estatuto inferior en la organización pretende -en muchos supuestos- compensar esta carencia, y por ello, pese a que la Comunidad se beneficie de un *status* encuadrable nominalmente en el de "observador" -como el que detentan las OIs participantes en el organismo- suele conferírsele ciertos privilegios debido a sus peculiaridades. Igualmente, la cooperación de carácter administrativo y el derecho de legación entre la Comunidad y organizaciones internacionales van a presentar características específicas debido a que la CE excede de los cánones típicos del común de las organizaciones.

II.3.1 EL ENCUADRAMIENTO DE LA COMUNIDAD EUROPEA Y DE LA UNIÓN EUROPEA EN LAS CATEGORÍAS ORGANIZATIVAS EXISTENTES

Los modelos típicos de uniones de Estados analizados por la doctrina al realizar una aproximación a la naturaleza jurídica de la Comunidad y de la Unión son: la estructura confederal, el Estado federal y la organización internacional. Examinemos, a continuación, estas categorías distinguiendo las afinidades y disparidades que presentan respecto de la Comunidad y de la Unión, lo que nos ayudará a entender qué es la Unión y a conocer si presenta algún atisbo de subjetividad internacional⁹⁴.

93 Véase el símil entre el saurio que quería ser hombre y las Comunidades deseosas de ser tratadas como Estados, narrado por el prof. REMIRO en "Las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas", *op. cit.*, p. 638.

94 Cfr. sobre este tema: C. BREWIN: "The European Community: a Union of States without unity of government", *JCMS*, vol. 26, 1987, pp. 1-23; J.-P. COT: "La Communauté Européenne, l'Union Européenne et l'Organisation des Nations Unies", *Boutros Boutros-Ghali Amicorum Discipulorumque Libera*, vol. 1, Bruylant, Bruxelles, 1998, pp. 327-346, especialmente p. 328; A. DIAS TEIXEIRA: *A natureza das Comunidades Europeias*, Almeida, Coimbra, 1993, pp. 267-277; N. FERNÁNDEZ SOLA: "La subjetividad internacional de la Unión Europea", *RDCE*, nº 11, enero/abril 2002, pp. 85-111; J. GIRÓN LARRUCEA: *La Comunidad Europea como organización internacional*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1999, pp. 3-23; P. DAGTOGLOU: "Naturaleza jurídica de la Comunidad Europea", *Treinta años de Derecho*

II.3.1.1 Las confederaciones

Las confederaciones han aparecido a lo largo de la historia en contadas ocasiones como las fórmulas más frágiles de uniones de Estados⁹⁵. Se caracterizan por su creación mediante un pacto o tratado de carácter internacional agrupando a Estados independientes que establecen un organigrama simple; de esta manera, sobre la base de acuerdos unánimes entre sus miembros, ejercen unas capacidades orientadas a la seguridad interior y exterior de los Estados participantes, sin abandonar su condición de sujetos primarios a favor de la nueva entidad.

La CE se asemeja a este modelo únicamente en lo relativo a su creación en virtud de un tratado internacional. Las diferencias son importantes: así, no ha sido un fin "primario" comunitario organizar la defensa común de sus integrantes -aunque este objetivo sí que ha sido una fuente de preocupación e inspiración en el proceso de integración, desarrollándose paralelamente a través de la temprana "Cooperación Política Europea" que posteriormente fue incluyéndose en aspectos concretos, primero al Acta Única Europea y de forma más completa al Tratado de la UE-; igualmente, el sistema institucional de la CE ha superado ampliamente el típico esquema confederal; por ejemplo, pensemos en la existencia del Parlamento Europeo, en la posibilidad de vincular no sólo a los Estados de forma directa sino también a los ciudadanos o en la toma de decisiones por mayoría en vez de utilizar la unanimidad.

Comunitario, Perspectivas Europeas, Comisión de las CC.EE, Luxemburgo, 1981, pp. 35-44.; G. ISAAC: *Manual de Derecho comunitario general*, 5ª ed., Ariel, Barcelona, 2000, pp. 435 y ss.; A. MANGAS MARTÍN: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, op. cit., pp. 20-22; P. MANIN: *Les Communautés Européennes. L'Union européenne. Droit institutionnel*, 2^{ème} édition, Pedone, Paris, 1995, pp. 55-57; C. MOLINA DEL POZO: *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, op. cit., pp. 131-145; A. PLIAKOS: "La nature juridique de l'Union européenne", *RTD eur.*, nº 2, Avril-Juin 1993, pp. 187-224; J. RIDEAU: *Droit institutionnel de l'Union ...*, op. cit., pp. 229-232; F. DE LA SERRE: "La Communauté, acteur international?", *Pouvoirs*, nº 66, 1994, pp. 107-116; C. STEPHANOU: "The legal nature of the European Union", *Legal Aspects of Integration in the European Union*, N. Emiliou y D. O'Keeffe (ed.), Kluwer Law International, London, 1997, pp. 171-185.

⁹⁵ Por ejemplo, la Confederación de Estados Unidos de América del Norte entre 1781 y 1787, que se convirtió en Estado federal, o la Confederación helvética entre 1815 y 1848, que siguió los mismos pasos que en el caso anterior, pese a no modificar su nombre oficial.

Si nos referimos a la *Unión Europea*⁹⁶, ya encontramos un componente relativo a la PESC que utiliza mecanismos semejantes a los típicos confederales -al encontrarse menos desarrollados que los comunitarios-; sin embargo, ciertas modificaciones operadas en el Tratado de Amsterdam nos distancian de uno de los argumentos aducidos para defender que la UE es de tipo confederal con excepción de su *pilar* comunitario, esto es, el vislumbre de disposiciones -como los arts. 24 y 38 del TUE- que encubiertamente revelan la cesión de competencias a un ente con una incipiente subjetividad internacional⁹⁷, y ello pese a lo recogido en la Declaración adoptada por la Conferencia Intergubernamental sobre estos artículos -como veremos más adelante-. Igualmente, el Título VI del TUE en un primer momento dedicado a la CAJAI -tema que abarca la seguridad *ad intra* de los Estados miembros- ha sido en parte comunitarizado con la nueva versión del Tratado adoptado en Amsterdam, y reducido a la llamada "Cooperación Policial y Judicial en materia Penal" -CPJP- que gracias a modificaciones concretas comienza a ser algo más que un marco de cooperación entre Estados -al igual que la PESC-.

II.3.1.2 Las federaciones

Los Estados federales surgen o por una vinculación entre Estados que hasta entonces eran independientes o por la dotación de una nueva estructura a un Estado unitario, constituyendo en cualquiera de los casos un único sujeto primario de Derecho internacional; se caracterizan por una distribución de competencias entre las entidades subestatales que engloban y el Estado en sí, residiendo su fundamento en una constitución interna y no en un tratado internacional.

Pese a que tanto las Comunidades Europeas como la Unión Europea se han establecido en virtud de tratados internacionales, se nutren de elementos federales que han inspirado

96 Reseñamos nuevamente que la Unión Europea acoge en el primer *pilar* de su entramado a las tres Comunidades Europeas; cfr. art. 1 TUE.

97 *Vid., inter alia*, A. PLIAKOS: "La nature juridique de l'Union européenne", *op. cit.*, pp. 214 y 215; este autor pone de relieve la ausencia total de personalidad jurídica internacional de la Unión y la salvaguarda íntegra de la soberanía de sus Estados miembros como consideraciones fundamentales a favor de mantener las semejanzas de la Unión como confederación en cuanto a sus *pilares* segundo y tercero.

desde los orígenes el proceso de integración europea. Aun así, la noción "federal" continúa siendo una especie de tabú en los Tratados originarios.

La *CE* -en un principio *CEE*- emprendió su marcha a través de una integración económica, aunque siempre fue más que un mero mercado común; la elección de esta vía parecía la más factible -aunque lenta- para ir agregando otros elementos que conformaran una unión más completa, lo que ciertamente ha ocurrido, con altibajos y crisis internas gobernadas por esa indefinición sobre el punto final al que los Estados desean llegar. El *pilar* comunitario muestra una tendencia más clara hacia una fórmula federativa al utilizar la integración, mientras que los otros *pilares* se desarrollan sobre la base de la cooperación; el primero utiliza principios y mecanismos típicamente federales como la primacía, el efecto directo, el control jurisdiccional, la subsidiariedad que abarca la actuación tanto de la Comunidad como de la Unión⁹⁸ o la existencia de una verdadera unión monetaria que es una competencia típicamente federal.

Respecto de la *Unión Europea* son muchas las características que la diferencian de un Estado federal:

- Los Estados miembros que forman la UE no sólo no han desaparecido fusionándose en un único sujeto de Derecho internacional, sino que dejan claro en los Tratados su intención de fortalecer su identidad nacional⁹⁹; igualmente, aunque el Tratado de Maastricht diera el importante paso de crear una *ciudadanía de la Unión*, la nueva versión del TUE ha añadido algo que ya era obvio pero que recalca el carácter irremplazable de la ciudadanía propia de cada uno de los Estados soberanos de la Unión, al señalar *in fine* en el apdo. 1º del art. 17 TCE que: "La ciudadanía de la Unión será *complementaria y no sustitutiva* de la ciudadanía nacional" (cursiva añadida).¹⁰⁰ Por el momento, la voluntad de los Estados -y de los

⁹⁸ Vid. el 2º pár. del art. 5 TCE y el art. 2 *in fine* TUE en relación con este principio.

⁹⁹ Cfr. el apartado 3º del art. 6 TUE donde se señala que: "La Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros". El segundo pár. del art. 1 TUE alude a los *pueblos* de Europa (en plural), al reseñar que el "Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión más estrecha" entre ellos.

¹⁰⁰ Vid. los arts. 17 a 22 -ex 8 a 8D- TCE. El art. 17 señala que: "Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. (...)".

pueblos- es muy clara sobre este punto, los Estados continúan siendo *Herren der Verträge*¹⁰¹; ni la Comunidad ni la UE se encuentran investidas de la llamada *kompetenz-kompetenz*, en otras palabras, dista aún de ser una realidad el hecho de que las competencias que detentan lleguen a ser plenas¹⁰².

- En cuanto a la existencia de una única representación internacional de la Unión, la Política Exterior y de Seguridad Común está lejos aún de convertirse en una verdadera "política común" que obligue a los Estados a adoptar una única posición hacia el exterior; las dificultades para "comunitarizar" este segundo *pilar*, núcleo duro de la soberanía estatal, es sintomático de las verdaderas voluntades de los Estados miembros, pese a los trabajos y avances que se vienen produciendo en este campo. Retomando el tema central de nuestro trabajo, los problemas de la CE para participar como miembro de pleno derecho en una organización internacional no provienen únicamente de las *reglas* existentes al respecto en el organismo concreto, sino que en muchas ocasiones comienzan "en la propia casa"; en algunos casos, los Estados estiman que pueden proteger de forma más adecuada sus intereses nacionales si permanecen como miembros en la organización y no otorgando esta capacidad a la Comunidad¹⁰³.

- Tampoco el llamado "marco institucional único" de la Unión encuentra muchas semejanzas con el organigrama típico de los Estados federales, y es que funciona más como un entramado de "geometría variable" que como un único marco institucional, ya que según nos encontremos en el primer *pilar* o en el segundo y tercero, los instrumentos y procedimientos de actuación son diferentes, luego es "único" exclusivamente porque los

101 Según la expresión utilizada por el Tribunal Constitucional Federal alemán (BVerfGE) en su decisión de 12 de octubre de 1993 sobre la participación alemana en la creación de la Unión Europea, en *CMLR*, nº 31, 1994, p. 259.

102 Por ello, Pescatore se refiere a una suerte de *federalismo internacional*, señalando que: "(...) what gives this federalism its international character is the fact that the members of this new union, apart from the *peoples of Europe*, are six States which have not renounced their political personality", P. PESCATORE: "International Law and Community Law. A comparative analysis", *CMLR*, vol. 7, 1970, pp.167-183, especialmente pp. 182 y 183.

103 Como alegaron algunos Estados miembros en determinadas Comisiones de Pesquerías cuando la Comunidad Europea los sustituyó en esta calidad.

componentes de cooperación fundamentalmente intergubernamental no poseen sus propias instituciones.¹⁰⁴

Consecuentemente con lo dicho anteriormente, ni la Comunidad ni la Unión Europea - con mayor razón- podrían encuadrarse en la categoría de Estado federal. Sin embargo, las similitudes con este modelo y la inspiración que proporciona al desarrollo de este proceso de integración dejan una puerta abierta para que los Estados den tal paso si es ésta su voluntad. Nosotros nos mostramos escépticos respecto a esta decisión -a no ser que el panorama actual dé en el futuro en un tremendo giro copernicano-; el devenir de la Sociedad Internacional parece que tiende a favorecer la creación de nuevos procesos integracionistas regionales impulsados por un motor económico que añade paulatinamente nuevos elementos de unión -pensemos en el MERCOSUR o la ASEAN, mucho más primitivos que la UE, pero expresivos de esta tendencia-; los trabajos y realizaciones de los órganos de ese "gran invento" llamado Unión Europea, pese a todos sus defectos, avanzan hacia una mayor integración al ritmo de unas voluntades estatales que no pueden forzarse, pues, de otra manera, los mecanismos previstos serían únicamente "papel mojado" y no habría forma de hacerlos funcionar. Recordemos que el estadio actual es simplemente una "nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa" -art. 1 TUE *dixit*-.

II.3.1.3 Las organizaciones internacionales

El concepto de organización internacional ha sido definido *supra*, integrando una serie de elementos característicos: composición esencialmente interestatal, creación en virtud de un acuerdo internacional y posesión de una estructura orgánica permanente e independiente; de este último rasgo -difícil de precisar en la práctica- dimana la autonomía jurídica del ente en relación con los miembros que lo componen, constituyendo un presupuesto fundamental para su existencia como persona jurídica internacional.

104 *Vid.* Comentarios de la Editorial, *CMLR*, vol. 29, 1992, p. 202. Pensemos en la mínima participación del TJCE, y en los ínfimos papeles que desempeñan la Comisión y el Parlamento Europeo, en relación con el protagonismo del Consejo de la Unión y del Consejo Europeo -este último sí que constituye un verdadero órgano común de la Unión-. *Vid.* A. PLIAKOS: "La nature juridique ..., *op. cit.*, p. 206.

Como ya hemos puesto de relieve a lo largo de nuestro estudio, las *Comunidades Europeas* se han amoldado desde su origen -con dificultades y bastantes particularidades- al modelo de la organización internacional, aumentando con el tiempo esas diferencias debido, *inter alia*, a la atribución de nuevas competencias por parte de los Estados miembros, a los desarrollos de sus órganos -fundamentalmente los que no poseen un carácter intergubernamental- y, en general, a toda la evolución comunitaria que como un gran "engranaje" no puede explicarse ni comprenderse de forma aislada. Aun así, la estructura jurídico-organizativa que nos parece más acorde para encasillar a la Comunidad es la de una organización internacional, ciertamente *sui generis*, con unas peculiaridades que intentan definirla como "supranacional" -para destacar su singularidad dentro de la categoría de las OIs-, de "integración" -incidiendo en la posesión de un ordenamiento jurídico muy desarrollado caracterizado por ejercer poderes propios de un Estado-, en definitiva, impregnada de una esencia federal. Como señala Molina del Pozo: "nos hallamos en presencia de una nueva realidad jurídica para la que probablemente será necesario acuñar un término que sea capaz de exponer externa o internamente el conjunto de elementos caracterizadores de que la Comunidad es portadora"¹⁰⁵; por ahora ese término no existe, y es la teoría internacionalista, al calificar a la Comunidad como una suerte de "organización internacional", la que proporciona la categoría que más se asemeja a la Comunidad, pese a que en el ámbito concreto de las relaciones entre la Comunidad y las organizaciones internacionales su tratamiento como organización internacional se revele especialmente problemático.

Si catalogar a la CE como organización internacional ha evidenciado las carencias de este patrón para albergarla, mayores problemas presenta al intentar encuadrar a la Unión en ese modelo debido a que la entidad se hace más compleja, agrupando junto a las Comunidades los ámbitos incluidos en los Títulos V y VI del TUE.

La *Unión Europea* satisface los requisitos caracterizadores de una organización internacional en cuanto a su composición interestatal y a su creación mediante un convenio

¹⁰⁵ Vid. C. MOLINA DEL POZO, *op. cit.*, p. 141.

internacional¹⁰⁶. Igualmente parece contar con una estructura orgánica permanente e independiente -ateniéndonos a las palabras del art. 3 del TUE, que alude a la existencia de un "marco institucional único" para esta entidad-; sin embargo, si examinamos el articulado relativo a los *pilares* segundo y tercero, descubrimos que esa "independencia" que su organigrama debe reflejar para dar lugar a una autonomía jurídica, aparece de forma poco nítida -más bien borrosa-: así el Consejo de la Unión protagoniza la adopción de decisiones a tenor de los impulsos del Consejo Europeo¹⁰⁷, con una participación mínima de la Comisión¹⁰⁸ y del Parlamento Europeo¹⁰⁹, e incluso excluyéndose la intervención del TJCE en el componente PESC¹¹⁰; en otras palabras, si en el componente comunitario la voluntad jurídica autónoma de la Comunidad no planteaba problemas, en los sectores PESC y CPJP -antes CAJAI- las fórmulas utilizadas para su actuación se asemejan a una "cooperación entre Estados", por lo que nos resulta difícil afirmar -atendiendo a los datos examinados hasta ahora- la existencia de una verdadera "independencia" atribuible a la estructura orgánica del conjunto de la Unión que nos permita componer las tres

106 Como señalamos, el TUE fue firmado el 7 de febrero de 1992; posteriormente ha sido modificado en dos ocasiones, en primer lugar, por el Tratado de Amsterdam firmado el 2 de octubre de 1997 -y en vigor desde el 1 de mayo de 1999-, en segundo lugar, por el Tratado de Niza firmado el 26 de febrero de 2001.

107 Recordemos que tanto el Consejo de la Unión y el Consejo Europeo son órganos de composición intergubernamental. *Vid.* respectivamente sobre los mismos, arts. 203 -ex 146- TCE y apartado 3º del art. 13 TUE -por un lado-, y arts. 4 -ex D- y los apartados 1º y 2º del art. 13 TUE -por otro-.

108 A pesar de que las referencias a la Comisión en los Títulos V y VI son cuantiosas, la relevancia de sus funciones es escasa. Cfr. en relación con la PESC, el apdo. 4º del art. 18 respecto a su asociación a las funciones de la Presidencia; el art. 20 sobre el papel de las delegaciones de la Comisión en la ejecución de las acciones y las posiciones comunes; el art. 21 sobre la información que debe proporcionar al Parlamento Europeo; el art. 22 en cuanto al poder de iniciativa; el art. 24 respecto de la posible asistencia a la Presidencia en la negociación de acuerdos internacionales, y el art. 27 sobre su plena asociación a los trabajos desarrollados en este ámbito. En relación con la CPJP, cfr. el apdo. 2º del art. 36 TUE que reproduce el art. 27 relativo a la PESC; el art. 37 que remite al art. 18 "con las adaptaciones pertinentes"; el art. 38 que reenvía al art. 24; el art. 39, semejante al art. 21; los apdos. 2º y 3º del art. 40 que incluyen ciertas competencias en materia de cooperación reforzada, y finalmente, el art. 42 relativo a la iniciativa de la Comisión en relación con la posible comunitarización de las acciones en los ámbitos del art. 29.

109 En relación con la participación del Parlamento Europeo en la PESC, cfr. el art. 21 TUE que señala su asistencia a la Presidencia en este ámbito, al igual que la obligación de ésta y de la Comisión de mantenerlo informado, pudiendo preguntar o recomendar al Consejo (pár. 1º); se fija la celebración de un debate sobre los progresos en este ámbito (pár. 2º). Respecto a la CPJP, el art. 39 apdo. 1º señala que para adopción de determinadas medidas, el Consejo deberá consultarle, emitiendo un dictamen no obligatorio; en los apartados 2º y 3º se reproducen las referencias hechas para la PESC en el art. 21, pár. 1º *in fine* y 2º.

110 Cfr. el art. 46 TUE, que establece expresamente las disposiciones del Tratado respecto de las cuales el TJCE ejercerá su competencia, guardando silencio sobre el Título V; respecto al Título VI aparece una actuación condicionada, *vid.*, inciso b) del art. 46 y art. 35 TUE.

características más destacadas de las organizaciones internacionales. Esta situación se ha visto modificada como consecuencia de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, que ha introducido elementos tendentes a subsanar esta carencia, haciendo madurar en la Unión una autonomía jurídica: así, la inclusión de los arts. 24 y 38 TUE en relación con la celebración de tratados internacionales en estos ámbitos, la creación de un Alto Representante de la PESC¹¹¹, la posibilidad de adoptar ciertas decisiones en el marco del Título V por mayoría cualificada -aparte de las procedimentales- y no únicamente por unanimidad¹¹², y la judicialización bajo ciertas condiciones de determinadas decisiones adoptadas en el marco del Título VI.

A los ojos de terceros sujetos la Unión Europea es encasillada de manera informal como una organización internacional; sin embargo, la propia Unión se resiste a identificarse como tal, como señala la propia Comisión Europea:

"L'UE échappe en effect à toute tentative de classification dans la typologie classique des organisations internationales. Elle représente une construction unique en son genre et ne peut être assimilée ni à une organisation intergouvernementale (bien qu'elle soit fondée sur un accord entre Etats souverains et qu'elle soit considérée comme organisation internationale à l'ONU), ni à une organisation d'intégration économique régionale (elle est bien davantage, surtout depuis l'entrée en vigueur de l'Acte Unique et du TUE), ni bien évidemment à un Etat (fédéral)." ¹¹³

La imposibilidad de obtener una respuesta válida en relación a si la UE puede considerarse como una OI a la luz de los elementos típicos de estos sujetos secundarios de Derecho internacional no debe sorprendernos. Ya habíamos señalado en su momento que no existen fórmulas que resuelvan estas cuestiones espinosas de encuadramientos de entes en modelos existentes.

¹¹¹ Cfr. art. 26 TUE y art. 207 apdo. 2º TCE.

¹¹² Cfr. el actual art. 23 TUE con el antiguo art. J.8 apdo. 2º de la primera versión del TUE.

¹¹³ Préparé par F. Génisson DG IA/A-3 Commission Européenne, sur la base de notes de MM. Boselli et Garzón, de documents émanant des Nations Unies et de recherches personnelles, Note de dossier: *Organisation régionales et maintien de la paix et de la sécurité internationales - le cas de l'Union européenne*, Bruxelles, le 24 juillet 1994, p. 2.

Examinemos la situación desde una perspectiva más amplia, esto es, indagando si la UE goza en alguna medida de la llamada personalidad jurídica internacional, noción que entronca directamente con la planteada hasta ahora sobre la posesión de órganos capaces de manifestar una voluntad jurídica autónoma, ya que la existencia como sujeto de Derecho internacional presupone esta independencia respecto de otros sujetos, lo que hace posible que pueda entablar con ellos relaciones jurídicas de diverso tipo, algunas de ellas sometidas al ordenamiento jurídico internacional.

II.3.2 EL PROBLEMA DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA INTERNACIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

En ninguna de las dos versiones del Tratado de la Unión Europea se incluye una referencia expresa a si la Unión goza de personalidad jurídica interna o internacional, lo que no significa que no pueda disfrutar de ella¹¹⁴. En el plano interno, la personalidad jurídica de la Unión no ha planteado en la práctica problemas mayores, así, cuando ha sido necesario actuar en los ordenamientos internos de los Estados se ha recurrido a la Comunidad y se han utilizado los órganos del "marco institucional único" que ambas comparten¹¹⁵.

Intentemos averiguar si la Unión Europea posee esta subjetividad internacional y en qué medida, analizando la situación en momentos diferentes: en primer lugar, en la fase anterior al comienzo de la Conferencia Intergubernamental celebrada con el objetivo de reformar el Tratado de Maastricht (II.3.2.1), en segundo lugar, examinando lo acontecido con posterioridad (II.3.2.2), y finalmente, mencionaremos los cambios mínimos introducidos al respecto por el Tratado de Niza (II.3.2.3).

114 Ya señalamos anteriormente que es la excepción -y no la regla- incluir en los tratados constitutivos cláusulas explícitas en las que se atribuya a la organización la personalidad jurídica internacional, deduciéndose ésta en la mayoría de los casos de aquéllos o de la práctica desarrollada por el ente.

115 *Vid.* D. CURTIN: "The Constitutional Structure of the Union: a Europe of bits and peaces", *CMLR*, vol. 30, 1993, pp. 17-69, concretamente en pp. 27-28; U. EVERLING: "Reflections on the Structure of the European Union", *CMLR*, vol. 29, 1992, pp. 1053-1077, concretamente en p. 1061.

II.3.2.1 La situación previa a la Conferencia Intergubernamental de 1996

Ya en el Acta Única Europea de febrero de 1986 se señalaba la voluntad de los altos mandatarios de los Estados miembros "de transformar el conjunto de las relaciones entre sus Estados en una *Unión Europea*, de conformidad con la Declaración solemne de Stuttgart de 19 de junio de 1983", dotándola de los medios necesarios de actuación. Se trataba de una Unión que incluyera junto a las Comunidades, una cooperación europea entre los Estados signatarios en materia de política exterior. Esta aproximación a la idea de una Unión Europea se vio plasmada posteriormente con la conclusión del Tratado de Maastricht que crea la Unión Europea.¹¹⁶

Examinemos, a continuación, la polémica que se suscitó al diseñar la estructura del TUE y cómo ésta incidía en la personalidad jurídica del nuevo ente que se creaba (a), las referencias del articulado del TUE de las que pudiéramos deducir implícitamente la subjetividad internacional de la Unión (b) y, en último lugar, la práctica generada desde su entrada en vigor el 1 de noviembre de 1993 (c).

a) Los debates en torno a la Conferencia Intergubernamental de 1991

La forma que revestiría el TUE se presentaba como uno de los principales escollos a salvar. La Comisión Europea presentó un ambicioso proyecto en el que incluía en una única *política exterior común*, "la PESC, la política económica exterior y la política de cooperación al desarrollo, así como las relaciones exteriores en los restantes ámbitos de competencia de la Unión"¹¹⁷. Algunos Estados miembros secundaron inicialmente esta línea, proponiendo la inclusión de la PESC en el seno del TCE, que adoptaría la forma de un "árbol con diversas ramas"¹¹⁸. Esta opción permitía a la nueva entidad creada gozar de

¹¹⁶ Cfr. Preámbulo y párrafo primero del art. 1 del Acta Única Europea, que entró en vigor el 1 de julio de 1987.

¹¹⁷ Vid. art. Y 0 del texto de 21 de octubre de 1990 elaborado por la Comisión relativo al proyecto de revisión del tratado constitutivo de la CEE concerniente a la unión política, *Bol. de las CC.EE.*, Suplemento 2/91, p. 89.

¹¹⁸ Vid. J. CLOOS *et al.*: *Le Traité de Maastricht. Genèse, analyse, commentaires*, 2^e édition, Bruylant,

la personalidad jurídica internacional de la que ya disfrutaban las CC.EE. Sin embargo, la fisonomía de la Unión se concibió finalmente a semejanza de un "templo griego", basada en una estructura de *pilares*¹¹⁹ que diferenciaba, *grosso modo*, los ámbitos basados en la cooperación entre Estados (que incluía los *pilares* segundo y tercero) del sector comunitario arraigado en la integración (compuesto por el *pilar* primero). Esta posición fue finalmente seguida por unanimidad por los Estados miembros, pero dejaba al descubierto el problema de la identidad exterior de la Unión -que había sido uno de los motores impulsores de su creación¹²⁰- y, consecuentemente, el de su subjetividad internacional.

Una vez acordada esta estructura *híbrida* del nuevo Tratado, la Comisión y algunos de los Estados miembros apoyaron la empresa de atribuir a la Unión personalidad internacional "a fin de que ello le permitiera entablar relaciones internacionales y facilitar una coordinación entre las relaciones comerciales exteriores y las relaciones exteriores de seguridad común"¹²¹. Sin embargo, Francia y el Reino Unido se opusieron al temer el menoscabo de su soberanía en estos ámbitos, uniéndose finalmente a esta posición el resto de los Estados.

b) El Tratado de Maastricht

Este original Tratado crea una nueva entidad a la que denomina *Unión Europea*¹²²; no la define expresamente ni recoge referencia alguna en la que le atribuya personalidad

Bruxelles, 1994, pp. 106-113.

119 La elección finalmente adoptada era la más acorde con la aproximación que el Acta Única Europea incluía de *Unión Europea*. Hemos sucumbido al empleo de la típica expresión de *pilares* para hacer referencia a cada uno de los tres componentes que integran el TUE. Sin embargo, debemos tener presente la errónea visión estática y compartimentada que refleja esta locución, por ello la utilizamos en cursiva.

120 *Vid.* sobre los desafíos exteriores que alentaron el nacimiento de la Unión, G. ISAAC: *Manual de Derecho comunitario general*, 5ª ed., Ariel, Barcelona, 2000, pp. 33 y ss.

121 *Vid.* M. PERÉZ GONZÁLEZ y N. STOFFEL VALLOTTON: "La cuestión de la naturaleza jurídica de la Unión: el problema de la personalidad jurídica", *El Tratado de Amsterdam: Análisis y comentarios*, vol. I, M. Oreja Aguirre (dir.), McGraw-Hill, Madrid, 1998, pp. 187-199, concretamente p. 188.

122 El art. A -actual 1- concretamente señala: "Por el presente Tratado, las Altas Partes Contratantes constituyen entre sí una Unión Europea, en lo sucesivo denominada *Unión*".

jurídica internacional -fiel a la posición finalmente adoptada por los Estados miembros en las negociaciones-; únicamente incluye, como señala el art. A en su último párrafo -actual art. 1-: "(...) que tiene su fundamento en las Comunidades Europeas completadas con las políticas y formas de cooperación establecidas por el presente Tratado".

Si emprendemos un recorrido por su articulado nos encontramos con disposiciones que, a simple vista, parecen presuponer la existencia de un sujeto secundario de Derecho internacional. Veamos cuáles son:

San O J An R 27

- El art. B -actual 2- recoge *los objetivos de la Unión* -lo que es típico en los tratados constitutivos de organizaciones internacionales-, y concretamente el segundo de ellos incluye la afirmación de "su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una PESC (...)"; este objetivo difícilmente va a poder alcanzarse si la Unión no puede actuar en el marco del ordenamiento jurídico internacional cuando se hiciera necesaria su proyección exterior tanto en el ámbito de la PESC como en el de la CAJAI, v.g., celebrando tratados, utilizando el derecho de representación, participando como un sujeto en las organizaciones internacionales, etc. En los sectores incluidos en el *pilar* comunitario, no habría complicaciones mayores al poder utilizar la personalidad jurídica de alguna de las tres CC.EE.

Ahora bien, a pesar de la referencia del art. F apartado 3º -actual apartado 4º del art. 6-TUE que señala que "(l)a Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas", el artículo B -ex 2- *in fine* viene a recordarnos, al más puro estilo de las organizaciones internacionales, que la inclusión de un propósito no permite adoptar cualquier tipo de acción que nos conduzca a su alcance, sino únicamente aquellas establecidas expresamente en el Tratado constitutivo o que puedan derivarse implícitamente del mismo¹²³. Por ello, la afirmación de la identidad exterior de la Unión deberá lograrse a través de los mecanismos fijados en el Tratado.

¹²³ Concretamente cuando este art. B *in fine* señala que: "(l)os objetivos de la Unión se alcanzarán conforme a las disposiciones del presente Tratado, en las condiciones y según los ritmos previstos (...).

Los *objetivos concretos de la PESC*, incluidos en el apartado 2º del art. J.1 -ex 11-, también parecen considerar a la Unión como una entidad autónoma; así, dicha disposición:

- se refiere a "la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la *independencia de la Unión*", ya que al velar por la independencia de la Unión frente al exterior reconocemos una identidad única que la distingue de terceros¹²⁴;

- se refiere al "fomento de la cooperación internacional", que necesita como medio más adecuado el *ius ad tractatum*.

- El art. C -actual 3- TUE establece para la Unión un *marco institucional único*, es decir, una estructura orgánica común para las tres CC.EE. y los nuevos sectores introducidos. Como ya hemos señalado en este epígrafe, lo que parece presentarse como un requisito típico de una organización internacional se descubre como un falso conjunto de órganos comunes; así, las posibilidades de actuación de la Unión en el ámbito internacional se atienen a las capacidades reales de sus órganos¹²⁵, que componen una especie de conferencia con estructura institucional permanente en mutación hacia una organización internacional.

- El art. F utiliza unas expresiones en las que la Unión parece ser *titular de obligaciones*, así, "respetará la identidad nacional de sus Estados miembros" (apartado 1º), y "respetará los derechos fundamentales" (apartado 2º).

- El apartado 2º del art. J.5 señala que "(l)a Presidencia será responsable de la ejecución de las acciones comunes; en virtud de ello expresará en principio la posición de la Unión *en las organizaciones y conferencias internacionales*"; este pasaje parece suscitar la

124 De manera contundente se manifiesta el Prof. L.I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ señalando en relación a la *independencia de la Unión* que: "(...) jurídicamente hablando solamente es independiente quien es al mismo tiempo soberano, y la Unión Europea dista mucho de ser una entidad federal ante el peso de lo intergubernamental"; *vid.* L.I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ: "La Unión Europea y su Política Exterior y de Seguridad", *RIE*, vol. 20, 1993-3, pp. 773-796, especialmente p. 778.

125 *Vid. supra* al examinar las similitudes y diferencias entre la UE y las OIs, las funciones de los órganos de la Unión en los *pilares* segundo y tercero.

emergencia de una entidad jurídica en el plano internacional, lo que no tiene por qué excluir la coordinación de todos los Estados miembros de la Unión presentes en foros internacionales, defendiendo las posiciones y acciones comunes e intereses de la Unión, e informando a los no presentes en cuestiones de interés común¹²⁶.

- Al establecerse un marco de estrechas *relaciones entre la UE y la UEO*, parece contemplarse los vínculos entre dos sujetos de Derecho internacional, al igual que el TCE hace en los arts. 302 a 304 -ex 229 a 231- en relación con la CE¹²⁷.

- En las disposiciones finales del TUE el art. O se refiere a la solicitud del *ingreso como miembro en la Unión*. Sin embargo, se trata realmente de una adhesión a un convenio internacional y, pese a la apariencia de participar en un ente autónomo, supone la aceptación del conjunto de disposiciones incluidas en el Tratado, que ha establecido un especie de "híbrido" que intentamos identificar como sujeto de Derecho internacional.

- El establecimiento de la *ciudadanía de la Unión* en los arts. 8 a 8 E TCE en virtud del TUE -actuales 17 a 22- parece revelador de la existencia de una entidad jurídica autónoma; sin embargo, la ciudadanía se basa en la nacionalidad de cada Estado miembro que es, por tanto, el competente en atribuir esta nacionalidad; el establecimiento de un vínculo jurídico aparece más bien entre la Comunidad y los Estados miembros que entre éstos y la Unión, así, los derechos de circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros, los vinculados al PE¹²⁸, junto a los derivados de la protección diplomática y consular que formalizan un mecanismo clásico admitido en la práctica internacional -sin crear una protección diplomática ejercida "por la Unión", como proponía la Comisión-¹²⁹.

126 Vid. en relación a la PESC, apdo. 3º del art. J.2, apartado 4º del art. J.5 y el J.6, y en cuanto a la CAJAI, el art. K.5. Cfr. J. RIDEAU: *Droit Institutionnel de l'Unión et ...*, op. cit., p. 231.

127 Vid. art. J.4 y Declaración nº 30 relativa a la UEO anexa al TUE.

128 Ya reseñamos la mínima participación de este órgano en los *pilares* segundo y tercero.

129 Vid. E. BRIBOSIA y A. WEYEMBERGH: "La personnalité juridique de l'Union européenne", en *L'Union européenne et le monde après Amsterdam*, M. Dony (dir.), Université de Bruxelles, 1999, pp. 37-60, concretamente pp. 46 y 47.

Todos estos datos extraídos del articulado que hemos examinado reflejan, *grosso modo*, una voluntad de crear un sujeto derivado de Derecho internacional. Sin embargo, un análisis más reflexivo nos descubre las grandes deficiencias con las que esa entidad cuenta para actuar con autonomía. La ausencia de una disposición que incluya la manifestación por antonomasia de la personalidad jurídica internacional, esto es, la capacidad de celebrar tratados internacionales con terceros Estados y OIs, revela su existencia "capitidisminuida".

No podemos afirmar, por tanto, que el Tratado de Maastricht recoja implícitamente una personalidad internacional para la Unión Europea¹³⁰. Veamos si a partir de su entrada en vigor ésta se ha desarrollado a través de la práctica.

c) La práctica

Que el tema de la atribución de la personalidad jurídica internacional a la Unión fuera abordado en la CIG de 1996, no debe llevarnos automáticamente a pensar que la misma carece de cualquier atisbo de subjetividad. Existen algunos indicios derivados de las propias instituciones europeas, de los Estados miembros, de las relaciones mantenidas con terceros Estados y organizaciones internacionales, que pueden contribuir en este análisis.

El panorama que se había desarrollado desde la creación de la UE fue expuesto claramente de la siguiente manera:

"La Unión Europea es percibida cada vez más como una entidad política por la opinión pública, por los medios de comunicación y por los terceros países con los que tiene relación. Existe una necesidad creciente de que los representantes europeos, al negociar con terceros países u organizaciones internacionales, aborden todo el abanico de cuestiones cubiertas por el TUE, que incluye asuntos contemplados en la PESC y en la CAJAI. No obstante, en el Tratado no se contempla que la Unión en cuanto tal, (...) , pueda celebrar acuerdos internacionales y, hasta la

130 La práctica totalidad de la doctrina que analizó este tema justo después de la firma del Tratado de Maastricht mantenía la inexistencia de la personalidad jurídica internacional de la Unión; cfr. D. CURTIN: "The Constitutional Structure of the Union: a Europe of bits and peaces", *op. cit.*, pp. 27-28; U. EVERLING: "Reflections on the structure of the European Union", *op. cit.*, p. 1061; D. SIMON: *Traité sur l'Union Européenne. Commentaire article par article*, *op. cit.*, p. 89.

fecha, ha sido necesario recurrir a soluciones pragmáticas a la hora de celebrar incluso acuerdos administrativos. Muchos opinan que esta situación dista de ser satisfactoria desde un punto de vista jurídico o político y que ha obstaculizado la capacidad de la Unión para actuar con eficacia en la escena internacional."¹³¹

Expongamos a continuación distintas prácticas que puedan arrojar alguna luz sobre el desarrollo de esta personalidad internacional:

- El Consejo de las Comunidades Europeas pasó a denominarse Consejo *de la Unión Europea* en virtud de una decisión propia recién entrado en vigor el Tratado; en ella se prevé que las *declaraciones políticas* que adopte el Consejo en el marco de la PESC se hagan "en nombre de la Unión Europea"¹³².

- Otros datos concretos parecen evidenciar un reconocimiento incipiente de la subjetividad internacional por parte del Consejo: así, el Reglamento por el que se establece un régimen comunitario de control de las exportaciones de productos de doble uso de 19 de diciembre de 1994 se refiere expresamente a la necesidad de "cumplir los *compromisos internacionales* de los Estados miembros y de la *Unión Europea*, (...)"¹³³, lo que únicamente puede asumir un ente autónomo; aun así, es significativo el cuidado de colocar a "los Estados miembros" junto a la Unión.

- Por otro lado, los Estados miembros han modificado la denominación de sus respectivas *representaciones permanentes* ante "las Comunidades Europeas", ahora, *ante la Unión Europea*, aunque no pueda considerarse como una manifestación del ejercicio del

131 Vid. "Líneas generales de un proyecto de revisión de los tratados", presentado en Dublín por la presidencia irlandesa del Consejo, 5 de diciembre de 1996, CONF 2500/96, p. 90.

132 Cfr. Decisión del Consejo, de 8 de noviembre de 1993, nº 93/591, relativa a su denominación tras la entrada en vigor del TUE, DO L 281, de 16 de noviembre de 1993, pp. 18 y ss.

133 Cfr. Reglamento (CE) nº 3381/94 del Consejo, de 19 de diciembre de 1994, DO L 367, de 19 de diciembre de 1994, pp. 1 y ss.

derecho de legación pasivo -al tratarse, como vimos *supra*, de los propios integrantes de la entidad-¹³⁴.

- La Unión ha comenzado a "expresarse unilateralmente de modo progresivo en el plano jurídico"¹³⁵. Así, ha enviado *notas verbales* a terceros Estados en el marco de la ejecución de la PESC a modo de Declaraciones de la UE y Comunicados de la Presidencia en nombre de la UE¹³⁶; se han designado dos *enviados especiales de la Unión* para Oriente Próximo¹³⁷, para Yugoslavia¹³⁸; asimismo para la Región de los Grandes Lagos en África¹³⁹, para la ciudad de Mostar¹⁴⁰, para la Antigua República Yugoslava de Macedonia¹⁴¹ y para coordinar el Pacto de Estabilidad en Europa Sudoriental¹⁴². La propia Unión ha tomado parte en la *administración de la ciudad de Mostar*, con base en un

134 Cfr. *Euro Guide*, Annuaire des Institutions de l'Union européenne et des autres organisations européennes, 16^e édition, Delta, 1999, pp. 27 y ss.

135 Vid. M. PÉREZ GONZÁLEZ y N. STOFFEL VALLOTTON: "La cuestión de la naturaleza ..., *op. cit.*, p. 190.

136 Vid. en la parte dedicada a la PESC de los distintos *Boletines de la U.E.*, ejemplos de los mismos, en los que la UE "insta" y "reitera" a determinados Estados, "deplora" y "condena" acciones; v.g., 12-1997, 1.3.22; 11-1997, 1.4.6 y 1.4.13.

137 Vid. Acción común de 25 de noviembre de 1996, relativa al nombramiento de un enviado especial de la Unión Europea para el proceso de paz en Oriente Próximo, *DO L* 315, de 4 de diciembre de 1996, pp. 1-2.

138 Vid. Acción común de 8 de junio de 1998, relativa al nombramiento de un representante especial de la Unión Europea para la República Federativa de Yugoslavia, *DO L* 165, de 10 de junio de 1998, pp. 2-3.

139 Vid. Acción común 96/250/PESC adoptada por el Consejo sobre la base del art. J.3 del TUE, relativa a la designación de un enviado especial para la Región de los Grandes Lagos de África, *DO L* 87, de 4 de abril de 1996, p. 1; prorrogada mediante Decisión del Consejo de 15 de julio de 1996 hasta el 31 de julio de 1997, *DO L* 185, de 24 de julio de 1996, p. 1.

140 Vid. Acción común de 15 de julio de 1996 adoptada por el Consejo sobre la base del art. J.3 del TUE, relativa al nombramiento de un enviado especial de la Unión Europea en la ciudad de Mostar, *DO L* 185 de 24 de julio de 1996, pp. 2-4.

141 Vid. Acción común adoptada por el Consejo, por la que se nombra al representante especial de la Unión Europea en la ex República Yugoslava de Macedonia, *DO L* 180, de 3 de julio del 2001, p. 1.

142 Cfr. Acción común del Consejo de 19 de diciembre de 2001, por la que se nombra al representante especial de la Unión Europea, coordinador de dicho Pacto, en *DO L* 337, de 20 de diciembre de 2001, pp. 62-63.

documento denominado *Memorándum*¹⁴³, firmado, por un lado, por los tres miembros de la *troika* de la UE, un miembro de la Comisión y la presidencia de la UEO, y, por el otro, por las autoridades de la República y la Federación de Bosnia-Herzegovina, la administración local de Mostar Este y Oeste, así como los representantes croatas de Bosnia. Por las partes intervinientes en el "memorándum" no es posible catalogarlo como un *acuerdo internacional* en el sentido del art. 2.1º.a) de la Convención de Viena de Derecho de los Tratados, pero las referencias en el mismo a la Unión ha puesto en evidencia la necesidad que tiene este ente de dotarse de medios que le permitan celebrar acuerdos en estos ámbitos y, así, no tener que recurrir a estas fórmulas que dejan abiertos posibles problemas prácticos, especialmente en materia de responsabilidad.

- Por otro lado, antes de la creación de la Unión existía un enorme número de Estados, organizaciones internacionales y grupos de Estados que mantenían relaciones con la CE; una vez que el Tratado de Maastricht entró en vigor, esta amalgama de sujetos han reconocido en la práctica a este nuevo ente como "autónomo" respecto de los Estados miembros que forman parte de él, considerando que ha sustituido *de facto* a la Comunidad. Así, en negociaciones llevadas a cabo, *inter alia*, con los EE.UU., países bálticos y Estados de América latina se ha desbordado el tratamiento de temas estrictamente comunitarios, incluyendo junto a ellos, otros que recaen en los ámbitos incluidos en los Títulos V y VI del TUE. Concretamente, en los acuerdos europeos suscritos con los países bálticos en 1995 y con Eslovenia en 1996 se ha utilizado la fórmula "en nombre de los Estados miembros de la Unión Europea actuando en el marco de la Unión" para designar a una parte signataria compleja, ya que el carácter mixto de estos acuerdos pasaba a abarcar una nueva dimensión más desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, uniéndose a las competencias comunitarias y a la de los Estados miembros, las incluidas en los *pilares* segundo y tercero.¹⁴⁴

143 El "Memorándum de acuerdo de la administración de la ciudad de Mostar", concluido en Ginebra el 5 de julio de 1994, fue aprobado como *acuerdo internacional* por el Consejo el 13 de junio de 1994 sobre la base de una decisión tomada en materia de PESC, cfr. *Bol. UE*, 6-1994, 1.3.6. *Vid.*, igualmente, Acción Común adoptada por el Consejo el 26 de julio de 1996 relativa a los arreglos provisionales para la transferencia gradual de la Administración de la Unión Europea en Mostar, *DO L* 195, de 6 de agosto de 1996, pp. 1-2.

144 *Vid.* E. BRIBOSIA y A. WEYEMBERG: "La personnalité juridique de l'Union européenne", *op. cit.*, p. 53. Por ejemplo, estos acuerdos se refieren a la instauración de un diálogo estructurado entre la UE y los

- Los terceros Estados han modificado las denominaciones de sus *misiones diplomáticas*, anteriormente acreditadas ante "las Comunidades Europeas", para referirlas a la *Unión Europea*, lo que se asemeja al ejercicio de un derecho de legación pasiva, que es una de las manifestaciones típicas de la personalidad jurídica internacional.

- En el marco de las *relaciones de la UE con la UEO*, se han concluido instrumentos con el fin de establecer las condiciones en las que la UEO elaborará y pondrá en práctica las decisiones y acciones de la Unión con repercusiones en el ámbito de la defensa, así, el documento aprobado por el Consejo Europeo el 29 de octubre de 1993 y por el Consejo de Ministros de la UEO el 22 de noviembre de 1993¹⁴⁵, que al establecer una obligación de cooperación entre las dos entidades en este sector determinado ha sido calificado como *acuerdo internacional* concluido entre dos organizaciones internacionales¹⁴⁶.

- En el marco del *ius legationis* pasivo, las organizaciones internacionales que cuentan con representaciones en Bruselas para mantener vínculos adecuados con las Comunidades han ampliado el ejercicio de su actividad al abarcar cuestiones de los tres *pilares* del TUE, independientemente de que su denominación oficial continúe siendo la de "oficina de enlace ante las Comunidades Europeas" y de que en la publicación oficial de las CC.EE. mantenga su acreditación ante "la Comisión". Asimismo, todos los *bureaux de liaison* establecidos a partir de la creación de esta entidad han recogido en su nombre oficial su acreditación ante la UE -como la "Oficina de la Organización Mundial de la Salud ante la UE" o la "Sección de Enlace de la Organización Internacional para las Migraciones con la

Estados bálticos, *Bol. UE*, 4-1995, 1.4.64. El Prof. ISAAC señala que estos acuerdos incluyen cláusulas que contemplan un diálogo político -o incluso relativas a la seguridad-, por lo que nos encontramos ante un "nuevo ámbito para los acuerdos mixtos"; *ad ex.*, el Acuerdo de Oporto de 2 de mayo de 1992 por el que se crea el Espacio Económico Europeo, o los "acuerdos europeos" con Polonia y Hungría, entre otros Estados; los "acuerdos euromediterráneos" con Túnez y Marruecos; *vid. G. ISAAC: Manual ..., op. cit.*, p. 163.

145 Publicado en el *Document 1412 of the Assembly of the WEU*, 8th April 1994.

146 *Vid. R. WESSEL: "The International Legal Status of the European Union", EFAR*, vol. 2, nº1, 1997, pp. 109-129, concretamente p. 127.

UE"-. Asimismo, en uno de los Anuarios dedicados a la Unión Europea, estas representaciones aparecen acreditadas ante "las instituciones de la UE".¹⁴⁷

- El *Consejo de Europa y la Unión Europea* mantienen las llamadas "reuniones cuatripartitas", en las que toman parte, generalmente, por el lado de la UE, el Presidente del Consejo de la Unión y un miembro de la Comisión, y por el otro, el Secretario General del Consejo de Europa y un miembro del Comité de Ministros, abarcando cuestiones de toda la estructura de la Unión. Por tanto, el Consejo de Europa aparece, en la práctica, tratando y comprometiéndose con un interlocutor independiente.

- El Secretario General de las Naciones Unidas invitó a la Unión Europea a la reunión celebrada al más alto nivel sobre la cooperación entre las NU y las organizaciones regionales el 1 de agosto de 1994. La UE aparece en diversos documentos como una organización internacional. Ha sido invitada igualmente a los encuentros celebrados con posterioridad¹⁴⁸.

- La Unión Europea comienza a colaborar como instancia mediadora, junto a organizaciones internacionales como las Naciones Unidas -en el conflicto de la antigua Yugoslavia- y la Organización para la Unidad Africana. Así, el Consejo Europeo de Essen proporcionó las primeras orientaciones en este sentido, continuando en otros posteriores. Concretamente el Consejo de Madrid de diciembre de 1995 prevé el apoyo y la colaboración de la Unión a estas dos organizaciones internacionales en sus acciones mediadoras en conflictos en África¹⁴⁹.

147 Cfr. *Euro Guide*, op. cit., pp. 504-505. Sobre las "oficinas de enlace" como uno de los instrumentos utilizados en el ejercicio del derecho de legación pasivo, véase *infra* el Capítulo III.

148 Vid., *inter alia*, *Rencontre sur la Cooperation entre les Nations Unies et les organisations regionales en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales*, Déclaration du représentant de la Commission européenne Vasco Ramos, Directeur général adjoint des Relations politiques extérieures, New York, 1er août 1994; *Report on sharing responsibilities in peace-keeping: the United Nations and Regional organizations*, prepared by R. Bouayad-Agha and B. Krasulin, Joint Inspection Unit, JIU/REP/95/4, especialmente p. 29; *Report on Meeting on Cooperation between the United Nations and Regional Organizations*, United Nations Headquarters, New York, 15-16 February 1996.

149 Vid. sobre esta cuestión J. CARDONA LLORÉNS: "La acción mediadora de la Unión Europea", en *Acción Exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional*, F.M. Mariño Menéndez (ed.), Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1998, pp. 383-412, especialmente pp. 388 y 409.

Estos son algunos datos reveladores de la situación previa al inicio de la CIG de 1996, en la que presenciábamos una confusión generalizada que continua aumentando con el paso del tiempo -alentada por los medios de comunicación- y consistente en dar por hecha una subjetividad internacional que no puede derivarse del Tratado que le dio origen pero que comienza a dejar entrever sus primarias manifestaciones en la práctica.

II.3.2.2 La Conferencia Intergubernamental de 1996 y el Tratado de Amsterdam

Examinemos, a continuación, los debates mantenidos con ocasión de la adopción del Tratado de Amsterdam (a), junto a las modificaciones más significativas respecto de la versión anterior que puedan incidir a través de la práctica en la formación de la personalidad internacional de la UE (b) y (c).

a) Los debates en torno a la Conferencia Intergubernamental de 1996

Antes de comenzar esta CIG, existía un consenso generalizado por parte de las instituciones y los Estados miembros sobre la necesidad de encontrar una solución a los problemas que presentaba la falta de una personalidad jurídica para la Unión; así, el Consejo manifestaba que debido a que el TUE no le había conferido explícitamente personalidad jurídica, debía actuar a través de la Comunidad y/o de sus Estados miembros¹⁵⁰, el PE expresaba claramente su preocupación al respecto¹⁵¹, y el Informe del Grupo de Reflexión señalaba que: "(u)na mayoría de los miembros ha señalado la conveniencia de que la Unión se dote de una personalidad jurídica internacional para que la Unión Europea pueda concluir Acuerdos internacionales en las materias de los Títulos V y VI sobre la PESC y la dimensión exterior de los Asuntos de Justicia e Interior. Para ellos,

150 Cfr. Informe del Consejo de 6 de abril de 1995 sobre el funcionamiento del TUE, punto 69, en *RTD eur.*, 31-II, 1995, p. 355. Pensemos en la necesidad de establecer la "pasarela" del art. 228 A -actual 301- TCE que enlaza la PESC con las relaciones económicas exteriores del *pilar* comunitario.

151 Cfr. Resolución del PE de 17 de mayo de 1995 sobre el funcionamiento del TUE en la perspectiva de la CIG 1996, punto 14, ii), en *RTD eur.*, vol. 31-III, 1995, pp. 667 y ss.

jurídicamente constituye una fuente de confusión de cara al exterior y disminuye su papel exterior".¹⁵²

*Durante la CIG*¹⁵³ se presentaron diversas propuestas que recogían la forma en que la UE podría dotarse de una personalidad internacional. Como sintetizan Pérez González y Stoffel Vallotton¹⁵⁴:

- Una primera opción A) consistía en atribuir expresamente una personalidad jurídica a la Unión, manteniendo la estructura de *pilares*; dentro de esta opción se presentaban dos variantes:

1) añadir una cuarta personalidad jurídica a las tres de las CC.EE. o fusionar la de la Unión con la de la Comunidad y mantener las de la CECA y el Euratom -subsistiendo de nuevo tres personalidades diferentes-; en ambos casos continuaría la confusión en torno a la identidad de la Unión de cara al exterior, aunque el problema de la celebración de tratados internacionales por el nuevo ente jurídico quedaría solucionado;

2) la otra variante consistía en fusionar en una única personalidad jurídica las de las CC.EE. y la de la Unión, solución que favorecía su comprensión hacia el exterior.

- Una segunda opción B) dotaba a la Unión de la capacidad para celebrar tratados internacionales en ciertos ámbitos de los Títulos V y VI del TUE, pero no le atribuía una personalidad jurídica de forma explícita; se mantenían las tres personalidades de las Comunidades, por lo que se volvía a dejar sin resolver el problema de su imagen exterior.

Durante los trabajos de la *Presidencia irlandesa* del Consejo relativos a la reforma de los Tratados, se barajaron las dos opciones que acabamos de exponer, proponiendo la intervención del TJCE para solventar cuestiones sobre la compatibilidad de los acuerdos

¹⁵² Cfr. *Informe del Grupo de Reflexión y otras referencias documentales*, Bruselas, diciembre de 1995, Oficina de Publicaciones Oficiales de las CC.EE., Luxemburgo, 1996, p. 72.

¹⁵³ La sexta CIG se convocó el 29 de marzo de 1996 y finalizó los días 16 y 17 de junio del año siguiente.

¹⁵⁴ *Vid.* M. PÉREZ GONZÁLEZ y N. STOFFEL VALLOTTON: "La cuestión de la naturaleza ..., *op. cit.*, pp. 192-195.

que la Unión concluyera. Finalmente, y a pesar de que determinados Estados miembros habían manifestado claras reticencias respecto a la atribución de una personalidad jurídica de forma expresa, la Presidencia irlandesa mantuvo esta opción en su proyecto de revisión de los Tratados -denominado Dublín II-, añadiendo una cuarta personalidad a las tres existentes -la opción A) 1)-, aunque en los comentarios previos a esta propuesta se mantenía que: "(s)i la Conferencia adoptara la propuesta de proporcionar personalidad jurídica a la Unión, lo lógico sería plantearse la fusión de las personalidades jurídicas existentes de las tres Comunidades y de la Unión en una entidad jurídica única". Paradójicamente, en estos mismos comentarios se señalaba que mediante la concesión del *ius ad tractatum* a favor de la Unión se solucionarían la mayor parte de los problemas existentes -la opción B)-¹⁵⁵.

La Presidencia holandesa retuvo la propuesta anterior y, a través del *Addendum* al Documento de Dublín II, añadió un audaz art. A que fusionaba todas las personalidades jurídicas en una sola y única de la Unión, manteniendo la estructura de *pilares* y señalando que faltaba por estudiar las disposiciones relativas a la celebración de tratados en los ámbitos de los Títulos V y VI¹⁵⁶. La Comisión y algunos Estados se mostraron favorables a esta opción, pero la oposición de otros como Francia, el Reino Unido, Portugal y Dinamarca que temían una merma de sus competencias en los sectores de los *pilares* segundo y tercero, impidió que esta posición saliera adelante. La solución finalmente adoptada se asemejaba a aquella opción B) que concedía un derecho a celebrar determinados tratados en aquellos ámbitos, pero -como veremos- de una forma un tanto "descafeinada".

b) El Tratado de Amsterdam

Según lo expuesto, la segunda versión del Tratado de la Unión Europea volvía a enmudecer sobre la atribución expresa de personalidad jurídica internacional a la Unión. La decisión final de los Estados miembros en la reforma del Tratado plasmó sus reticencias a

155 Cfr. documento CONF/2500/96, 5 de diciembre de 1996, pp. 90-93.

156 Cfr. documento CONF/2500/96/ADD 1, 20 de marzo de 1997, Líneas generales de un proyecto de revisión de los Tratados, pp. 46- 49.

recoger explícitamente tal atribución, entre otros motivos, por los temores a alentar una expansión de las competencias de la Unión en terrenos en los que mantenían prácticamente intacta su soberanía. Aun así ¿podríamos deducirla implícitamente de su articulado? Examinemos algunas modificaciones y aportaciones que nos ayuden a adoptar una posición al respecto:

- El apartado 1º del art. 11 TUE señala que: "(1)a Unión definirá y realizará una política exterior y de seguridad común, (...)", mientras que en la versión anterior se incluía junto a la Unión a sus Estados miembros (art. J.1). Igualmente, en este artículo, el segundo de los objetivos de la Unión en la realización de la PESC se refiere al "fortalecimiento de la seguridad de la Unión en todas sus formas", eliminándose la referencia a "los Estados miembros" que incluía originariamente -segundo inciso, apartado 2º del art. J.1-.

- El sistema de votaciones establecido para que el Consejo adopte decisiones en el ámbito de la PESC se modifica agilizando la toma de decisiones; así, en el Tratado de Maastricht, la "omnipresente" regla de la unanimidad (art. J.8 apartado 2º) se exceptuaba únicamente en las cuestiones procedimentales y en el supuesto contemplado en el punto 2 del art. J.3 -que realmente vuelve a recaer en la unanimidad¹⁵⁷-. Con la reforma introducida en Amsterdam, pese a mantenerse la regla general de la unanimidad en la adopción de decisiones por el Consejo (art. 23 apartado 1º), se introducen nuevas mayorías para casos concretos¹⁵⁸. Con todas las precauciones utilizadas en el art. 23 TUE, se deja entrever una voluntad tendente a distanciar este ámbito de una pura cooperación entre Estados, lo que hace más factible poder deducir la existencia de una voluntad autónoma para la Unión.

- La PESC pasa a contar con un Alto Representante -reminiscencia de aquella reivindicación de un Sr. PESC-, que como Secretario General del Consejo asistirá a este

¹⁵⁷ Ello se debe a que el Consejo decide por unanimidad para saber si votará por mayoría: concretamente, al adoptar una acción común se ve facultado para determinar las materias sobre las cuales las decisiones podrían tomarse por mayoría cualificada (punto 2 del art. J.3 TUE).

¹⁵⁸ El Consejo adoptará por mayoría cualificada: las acciones comunes, posiciones comunes o cualquier otra decisión basada en una estrategia común, y cualquier decisión por la que se aplique una acción o posición común (art. 23 apartado 2º); mientras que la mayoría simple se utilizará para cuestiones de procedimiento (art. 23 apartado 3º).

órgano en las cuestiones relativas a este componente de la Unión, "contribuyendo a la formulación, preparación y puesta en práctica de las decisiones políticas y, cuando proceda, en nombre del Consejo y a petición de la Presidencia, *dirigiendo el diálogo político con terceros*"¹⁵⁹. Esta iniciativa intenta subsanar la falta de un interlocutor definido en las materias PESC a la hora de tratar con terceros Estados y organizaciones internacionales, pero queda por ver el verdadero impulso que dará a las cuestiones de su competencia. Ahora bien, cuando el Alto Representante de la PESC desarrolle sus funciones "en nombre del Consejo" ante otros sujetos, ¿a quién representará?, ¿a la Unión Europea o a un grupo de Estados actuando en un marco común?; a pesar de la imposibilidad de encontrar una respuesta en el articulado, en la práctica se reforzará aún más la concepción de la Unión como entidad autónoma, y la confusión continuará aumentando hasta que los Estados miembros no lleguen a un acuerdo sobre el tema de su subjetividad internacional para la Unión, incluyéndolo en el Derecho primario.

- La CIG de 1996 adoptó la Declaración nº 6 aneja a su Acta final sobre el establecimiento de una *unidad de planificación de la política y de alerta rápida* -UPPAR-, que bajo la responsabilidad del Alto Representante de la PESC se integra en el seno de la Secretaría General del Consejo. Esta iniciativa trata de establecer los mecanismos adecuados para que la PESC pueda funcionar ágilmente, lo que redundará en la formación de una verdadera actuación de la Unión, aunando las disparidades de los Estados miembros.

- El papel prácticamente inexistente que el Tratado de Maastricht confería al TJCE en los *pilares* no comunitarios¹⁶⁰, se ve mejorado con la inclusión de un art. 35 que judicializa bajo ciertas condiciones determinadas decisiones adoptadas en el ámbito CPJP, lo que muestra una tendencia a favor de establecer un verdadero "marco institucional único" para el conjunto de la Unión.

159 *Vid.* el art. 26 TUE y el apartado 2º del art. 207 TCE. El primer Alto Representante de la PESC - encarnado en la figura de Javier Solana- comenzó sus funciones el 18 de octubre de 1999; finalmente parece que Henry Kissinger tendría un teléfono con el que contactar, aunque las competencias de este nuevo interlocutor disten mucho de asemejarse a las de un Secretario de Estado norteamericano.

160 Reducido a su posibilidad de intervención en determinados convenios concluidos en el marco del Título VI del TUE, *vid.* pár. 3º de la letra c) del apartado 2º del art. K.3. al que remite el apartado b) del art. L.

- El Tratado de Amsterdam señala que correrán a cargo del *presupuesto de las Comunidades Europeas* no sólo los gastos "administrativos" derivados de la aplicación de las disposiciones relativas a los Títulos V y VI -como recogía la anterior versión¹⁶¹-, sino también los "operativos"-que son los más relevantes-, si bien exceptuando los que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa, y cuando el Consejo decida otra cosa por unanimidad (apartados 2º y 3º de los arts. 28 y 41). Al no contar la Unión con un presupuesto propio, recurre -una vez más- a los instrumentos comunitarios, "lo que supone otro elemento adicional sintomático de su autonomía organizativa frente a los Estados miembros"¹⁶².

- En el marco de las *relaciones UE - UEO*, el art. 17 TUE viene a reforzar los lazos que el art. J.4 del Tratado de Maastricht instauró entre estos dos entes. Se contempla expresamente "la posibilidad de la integración de la UEO en la Unión", objetivo al que han tendido sus relaciones y que se está materializando en la práctica -como expondremos en el Capítulo IV de este trabajo-¹⁶³. Ahora bien, ¿cuáles serían las consecuencias si la UEO como organización internacional quedara fusionada o absorbida en o por un ente que no posee subjetividad internacional? En los últimos años del siglo XX algunas propuestas de ciertos líderes políticos de Estados de la UE y de organismos internacionales plasmadas en diversos textos¹⁶⁴ abogaban por la dotación de una capacidad de acción autónoma a la Unión más ligada a la OTAN y alejada de la UEO, que quedaría disuelta o integrada en algunos aspectos en la UE. Incluso antes de comenzar dicha absorción el disfrute de una personalidad internacional se presentaba, a todas luces, como una clara necesidad, ya

¹⁶¹ Cfr. los apartados 2º de los arts. J.11 y K.8 TUE; el Consejo podía decidir por unanimidad que los gastos operativos corrieran a cargo del presupuesto de las CC.EE.

¹⁶² Vid. M. PÉREZ GONZÁLEZ y N. STOFFEL VALLOTTON: "La cuestión de la naturaleza ..., *op. cit.*, p. 199.

¹⁶³ Por este motivo en el Tratado de Niza se elimina el grueso de las referencias a la UEO incluidas en su art. 17.

¹⁶⁴ Cfr. el Comunicado conjunto franco-británico de diciembre de 1998 tras la Cumbre de Saint-Maló, el Comunicado del Consejo del Atlántico Norte tras la Cumbre de Washington de abril de 1999 -concretamente los apartados 9º, 10º y 40º-, la Declaración del Consejo Europeo de Colonia y el Informe de la Asamblea de la UEO -ambos de junio de 1999-.

acuciante en aquellos momentos, para cumplir con los cometidos que el Tratado de Amsterdam encomienda a las dos entidades. Por ejemplo, en los "Acuerdos de cooperación más intensa entre la UE y la UEO" de 19 de junio de 1999 -celebrados con arreglo a lo establecido en el Protocolo nº 1 sobre el art. 17 TUE- o en "las modalidades prácticas de participación de todos los Estados miembros en las misiones a que se refiere el apartado 2º del art. 17 TUE en las que la Unión recurra a la UEO", las referencias a estas dos entidades y las actividades que deben desempeñar son difíciles de comprender si no consideramos que actúan como sujetos de Derecho internacional.¹⁶⁵

- Sin duda, el mayor avance incluido en el nuevo Tratado de la Unión -como ya hemos señalado- ha sido la inclusión de los arts. 24 y 38 TUE que establecen la posibilidad de *concluir tratados internacionales en los ámbitos de los Títulos V y VI*¹⁶⁶. Estas disposiciones modifican la situación existente con anterioridad, ya que los Estados miembros no necesitan, en principio, ajustarse a las exigencias de sus procedimientos constitucionales internos -como se deduce *a contrario sensu* del art. 24-, encubriendo un traspaso de competencias, aunque sea de carácter meramente procedimental.

Pese a la línea seguida en la CIG en la que se hacía mención a la celebración de estos acuerdos "por la Unión", los arts. 24 y 38 no recogen expresamente que sea ella quien los concluya. El primer problema que se nos presenta es conocer en nombre de quién se

165 *Vid.* Decisiones del Consejo, de 10 de mayo de 1999 sobre los Acuerdos de cooperación más intensa entre la UE y la UEO, *DO L* 153, de 19 de junio de 1999, pp. 1-27, y sobre las modalidades prácticas de participación de todos los Estados miembros en las misiones a que se refiere el apartado 2º del art. 17 TUE en las que la Unión recurra a la UEO, *DO L* 123, de 13 de mayo de 1999, pp. 14-17.

166 El art. 24 TUE reza: "Cuando para llevar a la práctica el presente Título sea necesario celebrar un acuerdo con uno o varios Estados u organizaciones internacionales, el Consejo, *por unanimidad*, podrá autorizar a la Presidencia, en su caso asistida por la Comisión, a entablar negociaciones a tal efecto. El Consejo celebrará dichos acuerdos por unanimidad, basándose en una recomendación de la Presidencia. Ningún acuerdo será vinculante para un Estado miembro cuyo representante en el Consejo declare que tiene que ajustarse a las exigencias de su propio procedimiento constitucional; los restantes miembros del Consejo podrán acordar que el acuerdo se les aplique provisionalmente.

Lo dispuesto en el presente artículo será también aplicable a las materias incluidas en el título VI". (La referencia en cursiva ha sido eliminada en la reforma operada por el Tratado de Niza).

El art. 38 TUE señala a su vez: "Los acuerdos a que se refiere el artículo 24 podrán tratar sobre materias incluidas en el presente título".

celebran: ¿en el del Consejo, en el de la Comunidad, en el de los Estados miembros o en el de la Unión? Examinemos las distintas posibilidades:

El *Consejo*, como órgano perteneciente a una entidad, no puede celebrar tratados internacionales en su propio nombre, tiene que hacerlo en representación de un sujeto de Derecho internacional, por lo que descartamos esta opción. Tampoco podría la *Comunidad* quedar vinculada por convenios concluidos en los ámbitos de los *pilares* segundo y tercero, ya que desbordan el ámbito competencial de esta Organización. Otra de las opciones sería el *Consejo actuando en nombre de los Estados miembros*¹⁶⁷, lo que podría ser factible si hacemos extraer del art. 24 un sofisticado mecanismo de delegación en favor de un órgano. Esta solución nos parece forzada, ya que el Consejo es un órgano de la Unión - como su propio nombre indica- que actúa en representación de esta entidad en los *pilares* segundo y tercero, por lo que su cambio repentino de naturaleza para pasar a representar a los Estados miembros y tener que volver a su calidad anterior en las disposiciones siguientes, no nos parece acorde con una interpretación "de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin"¹⁶⁸, ni con los debates mantenidos en la CIG, ni con la práctica y la orientación de las modificaciones recogidas en la nueva versión modificada del Tratado de la Unión¹⁶⁹.

Por ello, creemos que es el Consejo *en nombre de la Unión* el que autoriza a la Presidencia a entablar las negociaciones con terceros Estados o con OIs y el que celebra los acuerdos¹⁷⁰. Se ha alegado como argumento en contra de esta posición lo dispuesto

167 A favor de esta tesis, véase N. NEUWAHL: "A partner with a troubled personality: EU treaty-making in matters of CFSP and JHA after Amsterdam", *EFAR*, 1998, vol. 3, nº 2, pp. 177-195.

168 Cfr. art. 31.1º de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, tanto la de 1969 como la de 1986.

169 Resulta igualmente "chocante" la celebración de acuerdos internacionales en el ámbito de la PESC por la Unión Europea en calidad de *mandataria* de sus Estados miembros, teniendo en cuenta la modificación incorporada en el art. 11 TUE -versión Amsterdam-, en virtud de la cual es la *Unión Europea* la que definirá y realizará la PESC, y no la Unión Europea y sus Estados miembros -como señalaba la versión anterior de dicho Tratado-.

170 A favor de esta tesis, *vid.* J.-P. COT: "La Communauté Européenne, l'Union Européenne et l'Organisation des Nations Unies", *Boutros Boutros-Ghali Amicorum Discipulorumque Libera*, vol. 1, Bruylant, Bruxelles,

expresamente en la Declaración nº 4 sobre los arts. 24 y 38 del TUE, que señala que las propias disposiciones como "cualquier acuerdo resultante de las mismas no llevarán implícito ningún traspaso de competencias de los Estados miembros a la Unión Europea". Nosotros estimamos que, por un lado, se ha querido remarcar explícitamente la posibilidad de un Estado de recurrir a sus reglas constitucionales y así obviar la cesión de competencias de carácter procedimental, y, por otro, la existencia de esta Declaración encubre los "sempiternos" temores de los Estados a ver menoscabada su soberanía a través de una atribución de competencias que de forma implícita pudiera alimentar de ámbitos materiales a un nuevo ente en detrimento suyo. Aun así, el valor no obligatorio y meramente interpretativo de estas Declaraciones insertadas en el Acta final de la Conferencia no modifican lo estipulado en el propio art. 24.

La práctica desarrollada al respecto ha clarificado la ambigüedad voluntariamente plasmada en esta disposición, y desvelará si consecuentemente la Unión se comporta como un sujeto de las relaciones internacionales, quizá al ser demandada por incumplimiento de uno de estos acuerdos o porque ella misma necesite convertirse en demandante. Lo que ha quedado claro a través de la práctica es que existe una necesidad de concluir tratados en los ámbitos de los *pilares* segundo y tercero, que sólo así la Unión podrá "afirmar su identidad en el ámbito internacional", y, como sabemos, el llamado *treaty making power* es una de las principales manifestaciones de la personalidad jurídica internacional.¹⁷¹

1998, pp. 342 y ss.; E. REMACLE: "L'Union Européenne, entre puissance civile et puissance militaire", en *La nouvelle architecture de sécurité en Europe*, en B. Adam *et al.*, GRIP, Bruxelles, 1999, pp. 15-25, concretamente p. 21; A. TIZZIANO: "La personnalité internationale de l'Union Européenne", *RMUE*, 1998, nº 4, pp. 11-40, concretamente, pp. 26-28; C. TOMUSCHAT: "The International Responsibility of the European Union", *Symposium about The European Union as an Actor of International Relations*, University of Macerata, 5-7 April, 2001, p. 1, en <http://www.unimc.it/symposium/materialeeng.html>; N. BLOKKER y T. HEUKELS: "Legal Personality of the European Union", en *The European Union after Amsterdam*, N. Blokker *et al.*, Kluwer Law International, The Hague, 1998, pp. 27-38, concretamente pp. 33-34.

171 *Vid.* el art. 53 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea -proclamada por los Quince Estados miembros de la Unión el 7 de diciembre del 2.000 en el Consejo Europeo de Niza- que se refiere a "los *convenios internacionales de los que son parte la Unión*, la Comunidad o los Estados miembros (...)". (Cursiva añadida). Más adelante comentaremos esta disposición. *Vid.* DO C 364, de 18 de diciembre de 2000, pp. 1-22.

c) La práctica

Tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam el 1 de mayo de 1999, se han tomado algunas medidas concretas que pueden interpretarse como continuadoras de ese proceso inminente de consolidación de la subjetividad de la Unión Europea. Sin duda, la realización más descada la constituye la conclusión de dos **acuerdos internacionales por la Unión Europea** de acuerdo en el artículo 24 del TUE.

- Efectivamente, ha habido que esperar dos años tras la entrada en vigor del TUE en su segunda versión para que el art. 24 se estrenara por fin. El art. 6 de la Acción común relativa a la Misión de Observación de la Unión Europea¹⁷² dispone que los términos y condiciones en que se desarrollarán las operaciones de la Misión en su ámbito competencial se determinarán en acuerdos celebrados con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 24 TUE¹⁷³. En la Decisión del Consejo de 9 de abril del 2001 "se aprueba *en nombre de la Unión Europea*, el Acuerdo entre *la Unión Europea* y la República Federativa de Yugoslavia sobre las actividades de la Misión de Observación de la Unión Europea (MOUE) en la República Federativa de Yugoslavia"¹⁷⁴. En esta Decisión se incluye una referencia expresa al art. 24 TUE a modo de fundamento jurídico que condiciona el revestimiento legal del Acuerdo. Se alude a la "Recomendación de la Presidencia" que, según el art. 24, constituye la base para que el Consejo pueda celebrar un acuerdo de este tipo. Mediante una Decisión del Consejo, la Presidencia quedó autorizada a iniciar negociaciones. En definitiva, el procedimiento utilizado para concluir dicho Acuerdo se adecúa a lo señalado en el art. 24 del TUE y en él se muestra que es la Unión Europea el sujeto que concluye el Acuerdo.

¹⁷² La Acción común 2000/811/PESC fue aprobada por el Consejo el 22 de diciembre de 2000; puede encontrarse en *DO* L 328, de 31 de diciembre del 2000, p. 53.

¹⁷³ Sobre la base de este art. 6 de la Acción común se concluyó un segundo Acuerdo Internacional por la Unión Europea con la ex República Yugoslava de Macedonia. *Vid. infra*.

¹⁷⁴ Cursiva añadida. Cfr. el art. 1 de la Decisión del Consejo de 9 de abril del 2001, (2001/352/PESC), en *DO* L 125, de 5 de mayo del 2001, p. 1. Cfr. dicho Acuerdo en *DO* L 125, de 5 de mayo del 2001, pp. 2-4. *Vid.* sobre el mismo en <http://www.europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/200104/p106050.htm>

Un segundo ejemplo de utilización del art. 24 TUE lo constituye el Acuerdo concluido el 31 de agosto de 2001 entre la Unión Europea y la ex República Yugoslava de Macedonia sobre las actividades de la Misión de Observación de la Unión Europea en la ex República Yugoslava de Macedonia. También aquí, la Decisión del Consejo relativa a dicho acuerdo incluye como fundamento el art. 24; además el art. 1 de esta Decisión señala expresamente que "se aprueba en nombre de la Unión Europea"¹⁷⁵.

- En el marco de las *relaciones entre la UE y la UEO* aparecen otros indicios que refuerzan nuestra concepción de la Unión Europea como sujeto de Derecho internacional. Así, el Protocolo nº 1 sobre el art. 17 del TUE señala "la necesidad de aplicar plenamente las disposiciones del segundo párrafo del apartado 1 y del apartado 3 del artículo 17 del Tratado de la Unión Europea" que se refieren, respectivamente, a fomentar las relaciones institucionales entre ellas con vistas a la integración de la UEO en la Unión, y a que aquélla "elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa". Para ello encomienda la elaboración de "acuerdos de cooperación más intensa" entre estas entidades "en un plazo de un año a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam"¹⁷⁶. Nueve días después de esta fecha el Consejo de la UE aprobó el texto por el que se establecen estos acuerdos, que entraron en vigor el 19 de junio de 1999¹⁷⁷.

Estos acuerdos tienen un carácter provisional, por lo que se prevé su revisión atendiendo a la evolución de las relaciones entre ambas y a más tardar en un plazo de dos años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam¹⁷⁸. Esta evolución ha llevado al inicio del proceso de absorción de la UEO en la Unión Europea. Las medidas que se incluyen en los

¹⁷⁵ Cfr. la Decisión del Consejo de 30 de agosto de 2001 relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la ex República Yugoslava de Macedonia (ERYM) sobre las actividades de la Misión de Observación de la UE en la ERYM y el Acuerdo, en *DO L* 241, de 11 de septiembre de 2001, pp. 1-4.

¹⁷⁶ *Vid.* Protocolo nº 1 sobre el artículo 17 del TUE adoptado por la CIG de 1996 *in fine*.

¹⁷⁷ *Vid.* Decisión del Consejo de 10 de mayo de 1999 sobre los Acuerdos de cooperación más intensa entre la UE y la UEO, *DO L* 153, de 19 de junio de 1999, pp. 1-27.

¹⁷⁸ Es decir, como muy tarde el 1 de mayo del 2001. *Ibid.* Introducción, inciso 3), p. 2.

Acuerdos muestran la voluntad de establecer relaciones muy estrechas entre estos organismos y parecen dar por hecho su subjetividad internacional, *ad ex.*, mejorar la coordinación de procedimientos de consulta, celebración de reuniones conjuntas de los órganos competentes de ambas organizaciones, armonización -en la medida posible- de la secuencia de sus Presidencias -específicamente de sus Consejos-, coordinación estrecha de las actividades emprendidas por los Servicios de la Secretaría General de la UEO y de la Secretaría General del Consejo de la UEO, garantizar una cooperación con la Comisión Europea, *inter alia*. Todas ellas constituyen métodos de relaciones típicas entre las organizaciones internacionales, incluidas en los acuerdos de naturaleza administrativa. En este supuesto concreto los vínculos son mayores por tratarse de un estadio previo a una fusión entre ambos organismos. Estos Acuerdos de cooperación más intensa concluidos entre la UE y la UEO podrían haber sido acuerdos de ejecución a los que se refiere el art. 24 del TUE. Parece, sin embargo, que no fue ésta la voluntad de las partes, que ni siguieron el procedimiento en él establecido ni incluyeron referencia alguna a dicha disposición en la Decisión del Consejo de mayo de 1999 -lo que sí hace el Consejo en relación a los dos Acuerdos celebrados por la UE, mencionados anteriormente-.

Una de las singularidades de las relaciones entre la UE y la UEO consiste en que las actividades del lado de la UE se desarrollan en el ámbito del segundo *pilar*, es decir, a través de su PESC, por lo que es la "Unión Europea" claramente la que actúa y no la Comunidad, que quedaría desbordada al ejercer tales competencias.

La absorción de la UEO en la UE presupone su personalidad jurídica tanto interna como externa; de otro modo, difícilmente podría realizar sus actividades *ad intra* y *ad extra*.

- Durante el Consejo Europeo de Colonia, en junio de 1999, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión decidieron elaborar una "Carta de los Derechos Fundamentales de la UE" que recogiera los derechos civiles, políticos, económicos y sociales de los ciudadanos europeos. Este documento simboliza un compromiso más estrecho de la Unión con los derechos humanos. No se obtuvo el consenso para incluirla en el TUE, lo que es de lamentar; sin embargo el valor jurídico atribuible a este documento es una de las cuestiones

pendientes en el proceso abierto hasta la convocatoria de la próxima CIG en el 2004 con el objetivo de volver a reformar los Tratados¹⁷⁹.

Resulta significativo que el art. 53 de la "Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea" -proclamada por los quince Estados miembros el 7 de diciembre de 2000 en el Consejo Europeo de Niza- señale que ninguna de las disposiciones de la misma "podrá interpretarse como limitativa o lesiva de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos", *inter alia*, por "*los convenios internacionales de los que son parte la Unión, la Comunidad o los Estados miembros (...)*"¹⁸⁰. Se reconoce, de manera indirecta en esta disposición, que la UE puede ser potencialmente parte en tratados internacionales cuyo objetivo esté vinculado *lato sensu* a la protección de los derechos humanos¹⁸¹. Lo que muestra, una vez más, esta percepción de la Unión como sujeto internacional.

- El Reglamento interno del Consejo, en su versión de 31 de mayo de 1999, ha establecido la publicación de los "acuerdos internacionales celebrados por la Comunidad o de conformidad con el art. 24 del TUE"¹⁸². Pese a que, de nuevo, nada se diga sobre la conclusión de estos convenios "por la UE", parece que equipara implícitamente como sujeto de Derecho internacional a la Unión, junto a la Comunidad¹⁸³.

¹⁷⁹ *Vid.* apdo. 5º, de la Declaración nº 23 relativa al futuro de la Unión aneja al Acta Final adoptada en la Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros convocada en Bruselas en 14 de febrero de 2000.

¹⁸⁰ Cursiva añadida.

¹⁸¹ Cuando se redactó la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea no se había concluido aún ningún acuerdo por parte de la UE de conformidad con el art. 24 del TUE.

¹⁸² *Vid.* inciso g) del apartado 1º del art. 15 del Reglamento interno del Consejo; en *DO L* 147, de 12 de junio de 1999, pp. 13-22.

¹⁸³ Aunque la solución final que, de *lege ferenda*, deberían recoger los Tratados consistiría en establecer un único sujeto de Derecho.

II.3.2.3 La Conferencia Intergubernamental de 2000 y el Tratado de Niza

La séptima Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros se convocó en Bruselas el 14 de febrero del 2000¹⁸⁴ con el objetivo de "llevar a término el proceso iniciado por el Tratado de Amsterdam con el fin de preparar a las instituciones de la Unión Europea para funcionar en una Unión ampliada"¹⁸⁵. El Tratado de Niza fue el fruto de tal labor. Que la finalidad de la reforma de Niza consistiera en atar los cabos sueltos de Amsterdam para adaptar los órganos de la Unión a la ampliación al Este, ha tenido como consecuencia que otros sectores o temas necesitados de una revisión quedaran intactos; entre ellos, la cuestión de la subjetividad internacional de la Unión Europea¹⁸⁶. Pese a ello, dejemos apuntadas las escasas modificaciones recogidas en el Tratado de Niza que tienden a fomentar y legitimar el proceso de maduración de la subjetividad de la Unión. Son las siguientes:

- El artículo 24 TUE ha sido modificado por el Tratado de Niza¹⁸⁷, si bien, continúa guardando silencio sobre el sujeto con el que concluye el acuerdo uno o varios Estados u

184 Esta CIG se convocó previa consulta formal a la Comisión Europea y al Parlamento, en virtud de lo dispuesto en el pár. 2º del art. 48 TUE; *vid.* el dictamen de la Comisión de 26 de enero de 2000, y la resolución del Parlamento Europeo de 3 de febrero de 2000, respectivamente, en COM (2000) 34, y A5-0018/2000, PE 284.656.

185 *Vid.* preámbulo del Tratado de Niza por el que se modifican el TUE, los Tratados constitutivos de las CC.EE. y determinados Actos conexos, firmado el 26 de marzo de 2001.

186 Sin embargo, el Parlamento Europeo sí que puso de manifiesto su preocupación sobre esta cuestión en los trabajos preparatorios realizados. Así, en su Informe sobre la reforma de los Tratados y la próxima CIG de 10 de noviembre de 1999 señaló que "la condición, la visibilidad y la capacidad negociadora de la Unión a escala internacional seguirán siendo limitadas mientras no se dote de personalidad jurídica propia"; a tal efecto, en las relaciones internacionales de la Unión deberá disponer de la capacidad jurídica necesaria para el ejercicio de sus funciones y el cumplimiento de sus objetivos"; *vid.* PE 231.873/def., p. 9.

187 El art. 24 TUE según la última reforma llevada a cabo por el Tratado de Niza señala:

1. "Cuando para llevar a la práctica el presente título sea necesario celebrar un acuerdo con uno o varios Estados u organizaciones internacionales, el Consejo podrá autorizar a la Presidencia, en su caso asistida por la Comisión, a entablar negociaciones a tal efecto. El Consejo celebrará dichos acuerdos basándose en una recomendación de la Presidencia.
2. El Consejo decidirá por unanimidad cuando el acuerdo se refiera a una cuestión en la que se requiera la unanimidad para la adopción de decisiones internas.
3. Cuando el acuerdo tenga como finalidad aplicar una acción común o una posición común, el Consejo decidirá por mayoría cualificada de conformidad con el apartado 2 del artículo 23.

organizaciones internacionales. La reforma o -mejor dicho- el "retoque" de esta disposición ha incidido en su presentación formal; aparece ahora dividida en seis apartados que recogen dos diferencias respecto a la versión anterior.

En primer lugar, se flexibiliza la rigidez de la decisión del Consejo para adoptar uno de estos convenios, ya que antes era necesario en todos los casos la unanimidad. Se permite la mayoría cualificada cuando el acuerdo tenga como fin aplicar una acción común o una posición común de conformidad con el apartado 2 del art. 23¹⁸⁸, o cuando el acuerdo se refiera a una cuestión que requiera la mayoría cualificada para la adopción de decisiones o de medidas internas de conformidad con el apartado 3 del art. 34¹⁸⁹. La posibilidad de utilizar la mayoría cualificada evidencia el proceso paulatino desarrollado en los *pilares* segundo y tercero consistente en el distanciamiento de su carácter exclusivamente "intergubernamental" y, por tanto, manifestando que los órganos de la Unión son algo más que la suma de todos y cada uno de los Estados miembros. De esta forma la autonomía jurídica de la Unión Europea como sujeto de Derecho internacional comienza a afianzarse.

En segundo lugar, se incluye un apartado 6º que señala expresamente que estos acuerdos "serán vinculantes para las instituciones de la Unión", lo cual era deducible sin necesidad de esta mención explícita; aun así, tal referencia incide en el carácter obligatorio de tales convenios, verdaderos tratados internacionales regidos por el ordenamiento jurídico internacional e imputables a la Unión Europea como sujeto de Derecho en formación, y no a sus instituciones, que son los medios a través de los cuales actúa este ente.

4. Lo dispuesto en el presente artículo será también aplicable a las materias incluidas en el título VI. Cuando el acuerdo se refiera a una cuestión en la que se requiera la mayoría cualificada para la adopción de decisiones o de medidas internas, el Consejo decidirá por mayoría cualificada de conformidad con el apartado 3 del artículo 34.

5. Ningún acuerdo será vinculante para un Estado miembro cuyo representante en el Consejo declare que tiene que ajustarse a las exigencias de su propio procedimiento consuetudinario; los restantes miembros del Consejo podrán acordar, no obstante, que el acuerdo se les aplique provisionalmente.

6. Los acuerdos celebrados con arreglo a las condiciones establecidas en el presente artículo serán vinculantes para las instituciones de la Unión".

188 Como señala el apartado 3 del art. 24 TUE revisado.

189 Como señala el apartado 4 del art. 24 TUE revisado.

- Como ya ocurría con el Tratado de Amsterdam¹⁹⁰, continúan incluyéndose expresiones que parecen referirse a un ente dotado de personalidad internacional. Por ejemplo, el art. 27 A TUE introducido por el Tratado de Niza se dedica a regular las cooperaciones reforzadas en el componente dedicado a la PESC. En aquel se señala que dichas cooperaciones "tendrán como finalidad defender los valores y servir los *intereses de la Unión* en su conjunto, mediante la afirmación de su identidad como fuerza coherente en el ámbito internacional"¹⁹¹.

- El inciso d) del art. 43 del TUE -en su tercera versión- incluye por vez primera en Derecho primario una referencia a las *competencias de la Unión*, al señalar en relación con la cooperación reforzada que ésta debe permanecer "dentro de los límites de las competencias de la Unión o de la Comunidad (...)". Esta expresión aparece recogida igualmente en la Declaración nº 23 "relativa al futuro de la Unión Europea" aneja al Acta Final, adoptada por la Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros¹⁹².

- Finalmente, la expresión *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* se adecúa a su función verdadera de medio de publicación no sólo de instrumentos diversos relativos a aquéllas, sino a todo el conjunto de la UE, por lo que pasa a denominarse *Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE)*, tal como prevé la reforma de los apartados 1º y 2º del art. 254 TCE.

II. 4 RECAPITULACIÓN

- Si la personalidad jurídica internacional se integra de aquellas capacidades jurídicas de un ente ejercitables en el plano internacional que evidencian la existencia autónoma del

190 *Vid. ad ex.*, el inciso a) del apartado 1º del art. 43 TUE -en su segunda versión-, que establece que la cooperación reforzada pretende "impulsar los objetivos de la Unión, así como proteger y servir sus intereses".

191 Cursiva añadida.

192 Convocada el 14 de febrero de 2000. *Vid.* concretamente su inciso 5), que se refiere a las "competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros".

mismo respecto de los sujetos que lo componen, la UE está mostrando a través de la práctica y de los pequeños pero numerosos avances recogidos en su Tratado constitutivo que claramente tiende a consolidarse como una entidad titular de derechos y obligaciones, resultado de las relaciones entabladas con Estados y organizaciones internacionales y, por tanto, provista de una subjetividad internacional que utiliza, según dispone su Tratado constitutivo, mecanismos diversos dependiendo del *pilar* en el que actúe¹⁹³.

En estos momentos la Unión posee una personalidad jurídica internacional en estado embrionario¹⁹⁴, que se desarrolla implícitamente, pero que necesita un reconocimiento expreso en el Derecho originario que aclare los problemas que se están presentando a

193 Son muy diversas las cuestiones que dejamos abiertas con esta afirmación; citemos, *ad ex.*, la capacidad de la UE para hacer valer sus derechos ante instancias internacionales y los problemas derivados de la posible exigencia de responsabilidad internacional, que constituye la doble cara de una manifestación clave y una noción intrínsecamente unida a la definición de la subjetividad internacional.

194 Los autores que se decantan por la existencia de una personalidad jurídica internacional para la Unión -en general remarcando su carácter embrionario- son: P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA *et alt.*: *Introducción al Derecho de la Unión ...*, *op. cit.*, pp. 130 y 369-370; I. BROWNLIE: *Principles of Public International Law*, *op. cit.*, p. 680; J.-P. COT: "La Communauté Européenne, l'Union Européenne ...", *op. cit.*, p. 344; P. DE NERVIENS: "Les relations extérieures", *RTD eur.*, vol. 33(4), 1997, pp. 801 y ss.; N. FERNÁNDEZ SOLA: "La subjetividad internacional de la Unión Europea", *RDCE*, n° 11, enero/abril 2002, pp. 85-111; M. PÉREZ GONZÁLEZ y N. STOFFEL VALLOTTON: "La cuestión de la naturaleza ...", *op. cit.*, pp. 187-199; J. ROLDÁN BARBERO: "La participación de la Unión Europea en organismos internacionales", en *Acción Exterior ...*, *op. cit.*, p. 243; A. TIZZIANO: "La personnalité internationale de l'Union Européenne", *op. cit.*, pp. 11-40; R. WESSEL: "The International Legal Status ...", *op. cit.*, pp. 109 y ss.; a los que se unen diversos autores, la mayoría de ellos alemanes, citados por E. Bribosia y A. Weyembergh en nota 28 y por A. Tizziano en nota 2, como O. DÖRR, G. RESS, C. TRÜE, A. VON BOGDANDY y M. NETTESCHEIM, S. BREITENMOSER. En contra, se pronuncian: E. BRIBOSIA y A. WEYEMBERG: "La personnalité juridique de l'Union européenne", *op. cit.*, pp. 37-60; M. EATON: "Common Foreign and Security Policy", *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, D. O'Keeffe y P. Twomey (ed.), Wiley Chancery Law, London, 1994, pp. 224-225; R. FRID: *The relations between the European Community ...*, *op. cit.*, p. 23; J.-C. GAUTRON: "L'Union européenne et le concept d'organisation internationale", en *L'Union européenne et les organisations internationales*, D. Dormoy (dir.), Bruylant, Bruxelles, 1997, pp. 15-35, concretamente pp. 16-21; G. ISAAC: *Manual de Derecho Comunitario europeo*, 5ª ed., Ariel, Barcelona, 2000, p. 55; R. TORRENT MACAU: "La Unión Europea: Dilemas Actuales", *Contribución al Taller de trabajo "Regionalización e interpretación económica": procesos e instituciones comparadas*, ISEN, Buenos Aires, 29 de noviembre de 1996, pp. 4 y ss.; D. MCGOLDRICK: *International Relations Law of the EU*, Longman, London, 1997, pp. 36-39; P. KAPTEYN y P. VERLOREN VAN THEMAAT: *Introduction to the Law of the European Communities*, 3ª edición, Kluwer International Law, London, 1998, pp. 97-100, 1254; N. NEUWAHL: "A partner with a troubled personality ...", *op. cit.*, pp. 177 y ss.; J.-V. LOUIS: *L'Union Européenne et l'avenir de ses institutions*, Presses Interuniversitaires Européennes, Bruxelles, 1996, pp. 103-104; M. PECHSTEIN: "Une personnalité internationale por l'Union européenne", *RAE*, 1996, pp. 229-233; A. PLIAKOS: "La nature juridique de l'Union européenne", *op. cit.*, p. 210; C. STEPHANOU: "The legal nature of the European Union", *op. cit.*, pp. 171-185.

medida que se afianza como entidad autónoma. Especialmente, sería deseable que estableciera una *única* personalidad jurídica que fusionara la incipiente de la Unión junto a las de las tres -o dos- Comunidades Europeas, en aras de acabar con la confusión que se viene produciendo a todos los niveles -exterior e interior-. Sin embargo, esta opción de la personalidad única, que es la más lógica y coherente de acuerdo con la definición de *Unión Europea* realizada en el art. 1 TUE, no podría desarrollarse a través de la práctica sin vulnerar el art. 47 TUE que señala que "(...) ninguna disposición del presente Tratado afectará a los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea, ni a los Tratados y actos subsiguientes que los hayan modificado o completado", ya que eliminaríamos las personalidades jurídicas reconocidas expresamente en los arts. 281 TCE, 184 TCEEA y 6 TCECA¹⁹⁵. Por ello insistimos en la necesidad de un reconocimiento formal en el Tratado de la Unión Europea. En Niza se perdió una ocasión, aunque la reforma de los Tratados tuviera el objetivo definido de adaptar los órganos a la futura Unión ampliada. Quizá la próxima Conferencia Intergubernamental que tenemos a las puertas apueste por su inclusión expresa. Constituiría, ante todo, un acto de fe en la Unión Europea y un paso adelante en la coherencia y simplificación de su Derecho, aunque, desde luego, dicho reconocimiento -si es que se produce- no evitaría el surgimiento de delicadas situaciones en la práctica que necesitarán de una respuesta adecuada.

- Quizá el intento de encasillar a la UE en una categoría existente sea un mero ejemplo del empecinamiento de los juristas en intentar ordenar y clasificar la rica realidad jurídica naciente en estructuras tradicionales. Determinar la naturaleza jurídica de un ente es provechoso para conocer tanto el alcance de las decisiones que puede adoptar como las funciones que vaya a desempeñar. Sin embargo, si añadimos a la categoría concreta las palabras *sui generis*, reconocemos las singularidades respecto del modelo genérico, y, por tanto, una actuación diferente a las de su especie no debe sorprendernos. La ventaja mayor de este análisis ha sido el acercamiento más exhaustivo que nos ha proporcionado a la

¹⁹⁵ Hay que tener en cuenta que en julio de 2002 expirará el Tratado de la CECA y los elementos patrimoniales de ésta serán transferidos a la Comunidad Europea. A partir de entonces quedarán, al menos formalmente, dos personas jurídicas internacionales -la CE y el Euratom-.

Unión Europea, ya que, averiguando lo que no es, nos ha permitido aproximarnos a su verdadera naturaleza.

Por ello, realmente, que la Unión Europea pueda considerarse o no una organización internacional *sui generis* -si demuestra poseer un mínimo de subjetividad internacional, como mantenemos- se basa, al igual que en la Comunidad, en el hecho de no haber encontrado otro término que pueda describir mejor su pertenencia a un modelo en el que destaca como la originaria y la más avanzada, aunque el tiempo nos demostrará que no será la única.

Su constitución a través de un tratado internacional, su composición interestatal y la consolidación progresiva de una estructura orgánica permanente e independiente la hacen partícipe de los elementos típicos de las organizaciones internacionales¹⁹⁶. Sin embargo, el derecho de las organizaciones internacionales se le queda pequeño a la Unión Europea, por lo que lo ha nutrido, desarrollado e innovado, y a su vez, a todo el ordenamiento jurídico internacional. La inspiración federal de este proceso de integración es clara, pero también lo es su relativa facilidad de adaptación dentro de las estructuras internacionalistas.

Qué es realmente la Unión Europea -que sea una organización internacional y que como tal deba permanecer fiel a su concepción¹⁹⁷ o que constituya una nueva categoría- es un tema que nos ha apasionado y de ahí la importancia que le hemos dedicado en este trabajo dedicado a las relaciones de la Unión con organizaciones internacionales¹⁹⁸. A ello hay que unir que justamente en este ámbito concreto la Comunidad y la Unión han demostrado su

196 Tanto los Estados como las organizaciones internacionales han considerado a la CE como una "organización internacional"; por ello se le han aplicado las normas relativas a estos sujetos secundarios de Derecho internacional -v.g., las incluidas en los tratados constitutivos de éstas legitimando la participación de otras OIs como observador o incluso en calidad de miembros-. De la misma manera podemos vaticinar que la UE será considerada a estos efectos como una "OI"; de hecho ya encontramos algunos indicios en la práctica, como expondremos *infra*.

197 Como decía P. VERLOREN VAN THEMAAT en "Les défis de Maastricht: une nouvelle étape, mais vers quels horizons?", *RMC*, n° 356, 1992, pp. 203-208, concretamente en p. 208 *in fine*.

198 Aunque estamos de acuerdo con la cita de Lauterpacht con la que iniciábamos este Capítulo I, una aproximación a lo que *son* las organizaciones internacionales es fundamental para conocer lo que *hacen* o pueden hacer.

singularidad respecto del resto de los sujetos de Derecho internacional -como comprobaremos *a posteriori*-. Seamos fieles -ahora nosotros- a la máxima de Lauterpacht: si lo que las organizaciones internacionales *son* es una cuestión mucho menos importante que lo que *hacen*, examinemos las competencias que fundamentan la capacidad de relación de la Unión Europea con las organizaciones internacionales (Capítulo II), para analizar a continuación las formas que tales relaciones pueden revestir (Capítulo III).

CAPÍTULO II

LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA RELATIVAS A LAS RELACIONES CON ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

INTRODUCCIÓN

Una vez examinadas las singularidades de la Comunidad Europea como organización internacional y el proceso de maduración de la Unión Europea como sujeto de Derecho internacional, nos detendremos en sus *competencias*. Éstas constituyen el fundamento que les permite a las organizaciones internacionales en general -y a la Unión Europea- la realización de actividades tendentes a alcanzar sus objetivos, entre ellas, las acciones desarrolladas en el marco del *ius communicandi*, sector éste que se encuadra en el vasto ámbito de las "relaciones exteriores de la Unión Europea".

Ante todo debemos precisar que el término genérico "competencias" que utilizamos indistintamente para la CE -o las CC.EE.- y para la Unión, no tiene el mismo significado según nos encontremos en el ámbito comunitario o en el de los *pilares* segundo y tercero; en el primer caso, nos referimos a la atribución de competencias realizada a favor de un ente diferente a los Estados que lo componen, mientras que en el segundo, el término "competencias" indica que unos ámbitos determinados se abren a la acción común de los Estados miembros en el seno de un marco institucional específico que va reflejando la conformación paulatina de una Unión con una personalidad jurídica internacional incipiente.

Como señalamos *supra* esta expresión referida a las *competencias de la Unión Europea* se ha recogido, por primera vez, en el Derecho primario tras la reforma del TUE por el Tratado de Niza¹. El título de este Capítulo II refleja esta novedosa acepción, incluyendo en su seno tanto las capacidades de la Comunidad como las de la Unión.

¹ Concretamente el inciso d) del art. 43 TUE -en su tercera versión- señala, en relación a la cooperación reforzada, que ésta debe permanecer "dentro de los límites de las *competencias de la Unión* o de la Comunidad (...). Igualmente, esta expresión aparece en la Declaración nº 23 "relativa al futuro de la Unión Europea" aneja al Acta Final de la Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, específicamente en el inciso 5), al referirse a la delimitación más precisa de las "*competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros*", que debe abordar el proceso en marcha hasta la convocatoria de la próxima CIG en el 2004. De manera previa a la introducción del término "competencias" referido a la Unión Europea en el Tratado de Niza, algunos autores ya la utilizaban; cfr. P. MANIN: *Les*

Centrémonos, a continuación, en las competencias referidas a la Comunidad Europea.

I. LAS COMPETENCIAS COMUNITARIAS RELATIVAS A LAS RELACIONES CON ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Sería imposible intentar ofrecer una exposición de las competencias comunitarias concernientes a las relaciones con organizaciones internacionales sin introducirnos en el sistema competencial de la Comunidad de forma genérica, más aún cuando las referencias explícitas en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea son escasas en este ámbito concreto y pobres -en general- respecto a las cuestiones vinculadas con la proyección exterior de la actividad comunitaria, lo que ha llevado -desde los primeros momentos del funcionamiento de la Comunidad- a la búsqueda de nuevas bases jurídicas a través de otros cauces. A estas diversas vías ya nos hemos referido anteriormente, destacando el papel impulsor del Tribunal de Luxemburgo, y sobre ellas nos detendremos más adelante.

La evolución constante a la que están sometidas las relaciones exteriores de este sujeto *sui generis* ha dificultado, desde su origen, cualquier intento de ordenación -partiendo de la falta de sistematización acusada del TCEE respecto de los otros dos Tratados de las Comunidades-.

Por ello, la extensísima aportación doctrinal sobre el sistema de competencias de la Comunidad² intenta arrojar luz sobre el conglomerado de disposiciones procedentes del

Communautés Européennes. L'Union Européenne. Droit Institutionnel, 2^e édition, A. Pedone, Paris, 1995, pp. 73-121, especialmente p. 73. J. RIDEAU: *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, op. cit., pp. 410 y ss.

² En relación con las competencias comunitarias, cfr., *inter alia*, P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA J. GONZÁLEZ VEGA; B. FERNÁNDEZ PÉREZ: *Introducción al Derecho ...*, op. cit., pp. 133-144, 368 409; L. BALMOND y J. BOURRINET: *Les relations extérieures de l'Union européenne*, Que sais-Je? Presses Universitaires de France, Paris, 1995; J. BOULOIS: *Droit institutionnel de l'Union Européenne, Qu sais-Je?*, Presses Universitaires de France, Paris, 1995; J. BOULOIS: *Droit institutionnel de l'Union Européenne*, Domat Droit Public, 6^e édition, Montchretien, Paris, 1997, pp. 145 y ss.; R. FRID: *The relations between the EC and International Organizations...*, op. cit., pp. 57-164; J.A. GIRÓN LARRUCEA: *Cuestiones de Derecho Comunitario Europeo*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1997, pp. 44 y ss.; ISAAC: *Manual de Derecho comunitario general*, 5^o edición, Ariel, Barcelona, 2000, pp. 56 y ss.; J. MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES: *El sistema de competencias de la Comunidad Europea. Germe iusinternacionalista "versus" vocación federal*, McGraw-Hill, Madrid, 1997; A. OLESTI RAYO en V. Abellán Honrubia y B. Vilá Costa (dir.): *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*, op. cit., pp. 315 y ss. I. MACLEOD, I.D. HENDRY, S. HYETT: *The External Relations ...*, op. cit., pp. 37 y ss.; D. LIÑÁ

Derecho originario, de resoluciones emanadas de instituciones comunitarias y de decisiones jurisprudenciales del TJCE, extrayendo de ellas las capacidades que legitimen su actuación.

Los extensos y ambiciosos *objetivos* incluidos en el Tratado no crean por sí mismos derechos y obligaciones³, es decir, no legitiman cualquier acción para alcanzarlos, debiendo la Comunidad actuar "dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado (...)", tal como reza el art. 5 -ex 3 B- TCE. En el mismo sentido, el art. 2 TCE -que incluye los *finés* genéricos de la CE⁴- concreta los modos de alcanzarlos "mediante el establecimiento de un mercado común y de una Unión Económica y Monetaria (UEM) y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 4", y estas dos disposiciones comienzan, de forma casi idéntica, especificando que "(p)ara alcanzar los fines enunciados en el art. 2, la acción de la Comunidad implicará" la realización de políticas o acciones comunes "*en las condiciones y según el ritmo previstos en el presente Tratado (...)*"⁵.

De todo lo anterior se deduce que, pese a las singularidades de la Comunidad Europea como sujeto de Derecho internacional, mantiene la esencia competencial de las organizaciones internacionales, ya que a pesar de la amplitud e importancia de sus poderes se rige por el *principio de especialidad* -mientras que en los Estados opera el de

NOGUERAS y A. MANGAS MARTÍN: *Instituciones y Derecho ...*, op. cit., pp. 325 y ss; C.F. MOLINA DEL POZO: *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, op. cit., pp. 145 y ss.; A. REMIRO BROTONS: "Las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas", en *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, op. cit., pp. 637 y ss.; J. RIDEAU: *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, op. cit., pp. 410 y ss.

3 Vid. sentencia del TJCE, de 29 de septiembre de 1987, asunto 126/86, *Giménez Zaera*, Rec. 1987, pp. 3697-3718, especialmente pp. 3715-3716, apartados 10 y 11; señala que la promoción de la elevación del nivel de vida -objetivo incluido en el art. 2 TCE- "no puede producir el efecto de crear obligaciones jurídicas a cargo de los Estados miembros ni derechos subjetivos a favor de los particulares".

4 Vid. art. 2 TCE: "(...) promover (...) un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel de vida y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros". Estos objetivos se han ido engrosando con las distintas reformas del Tratado originario.

5 (Cursiva añadida). En este sentido el Tratado de Niza ha introducido el art. 181 A que dispone: "(...) la Comunidad llevará a cabo, *en el marco de sus competencias*, acciones de cooperación económica, financiera y técnica con terceros países. (...)"; (cursiva añadida).

generalidad, al tener plenitud de competencias en virtud de su soberanía; aquella *especialidad* requiere de una *atribución de competencias*⁶, existiendo una presunción competencial a favor de los entes inferiores, es decir, a favor de los Estados miembros de la Unión.

El Derecho de la Unión no cuenta con una *delimitación competencial* entre los Estados miembros y la Comunidad al estilo de los Estados federales; la *técnica del catálogo* incluida en diversas Constituciones estatales⁷ se desechó por las dificultades que acarrearía en un sistema tan dinámico y evolutivo como el comunitario. Si se hubiera optado por introducir listas estancas de competencias estatales y comunitarias, se hubiera conseguido mayor transparencia en el maremágnum competencial expuesto y una mayor seguridad jurídica para los terceros sujetos que se obligan con la Comunidad; sin embargo, la rigidez hubiera tenido como resultado "la yugulación del desarrollo del proceso de integración"⁸, obligando a complejas reformas en el Tratado constitutivo para nutrir, modificar o vaciar el listado competencial⁹.

Abordemos, a continuación, los *cauces* competenciales que conforman los poderes de acción de la Comunidad en sus diversas formas de relación con organizaciones internacionales, poderes que van a quedar mediatizados por las *reglas de la organización* con la que se pretenda mantener la relación¹⁰, y por la *naturaleza exclusiva o conjunta* de

6 El TJCE señaló, en la conocida sentencia recaída en el asunto *Van Gend en Loos*, que los Estados habían limitado sus derechos soberanos creando "un nuevo ordenamiento jurídico de Derecho Internacional", *aunque en ámbitos limitados*, cfr. sentencia de 5 de febrero de 1963, asunto 26/62, *Rec.* 1963, pp. 1-30, especialmente, p. 12, apartado 4; en el mismo sentido, el dictamen 2/94 establece que del art. 3B del TCE - actual art. 5- "se deduce que la Comunidad sólo dispone de competencias de atribución. El principio de competencias de atribución debe ser respetado tanto en la acción interior como en la acción internacional de la Comunidad", dictamen 2/94 de 28 de marzo de 1996, asunto relativo a la *adhesión de la Comunidad al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*, *Rec.* 1996, pp. 1759-1790, especialmente p. 1787, apartados 23 y 24.

7 Vid. J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES: *El sistema de competencias de la Comunidad Europea...*, *op. cit.*, pp. 101-104.

8 Vid. M. PÉREZ GONZÁLEZ: "Los principios y objetivos fundamentales de la Unión", *El Tratado de Amsterdam: Análisis y Comentarios*, *op. cit.*, p. 172.

9 Nos preguntamos a este respecto cómo se llevará a cabo la "delimitación más precisa de las competencias entre la UE y los Estados miembros", que supuestamente quedará fijada en el 2.004 tras el compromiso alcanzado en el Consejo Europeo de Niza de diciembre del 2.000 a propuesta de Alemania, e incluida en el inciso 5) de la Declaración nº 23 "relativa al futuro de la Unión" aneja al Acta Final adoptada por la Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros.

10 Como claramente expone el prof. ROLDÁN BARBERO: "(...) (l)a capacidad jurídica internacional de la

aquellas competencias, lo que viene a presentar el tema complejo y nuclear de la delimitación de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros, que condiciona todas las formas del *ius communicandi*, y especialmente la participación de la Comunidad con un *status* determinado en otra organización.

1.1 LOS CAUCES DE ALIMENTACIÓN COMPETENCIAL REFERENTES A LAS RELACIONES DE LA COMUNIDAD EUROPEA CON ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Son tres las vías que nos permiten exponer las competencias comunitarias que fundamentan las relaciones de la Comunidad Europea con organizaciones internacionales:

- en primer lugar, la que da lugar a las llamadas *competencias explícitas o expresas*, que son aquellas recogidas en los Tratados constitutivos de forma específica;
- en segundo lugar, la vía que acoge la teoría de los poderes *implícitos* desarrollada por el TJCE, basada en la interpretación teleológica de las disposiciones de los Tratados constitutivos y/o del Derecho derivado, y
- en último lugar, el cauce competencial adicional que proporciona *el art. 308 -ex 235- TCE*, cuando ninguna de las vías anteriores permite fundamentar una competencia necesaria para alcanzar uno de los objetivos de la Comunidad.

Cada uno de los cauces competenciales ha sufrido una evolución interconectada; así, los escasos e insuficientes poderes expresos incluidos originariamente en el TCEE, dieron lugar a una pronta búsqueda de nuevas vías que permitieran alcanzar esos amplios objetivos que describía el Tratado, favoreciendo que la teoría de los poderes implícitos -ya existente en el Derecho internacional y los ordenamientos internos- se desarrollara espectacularmente en la

Comunidad Europea no depende sólo del derecho comunitario. Los principios de este ordenamiento jurídico no pueden imponerse incondicionalmente en derecho internacional. A mi juicio, pues, es insuficiente estudiar las relaciones exteriores de las Comunidades desde una perspectiva exclusivamente comunitaria, sin confrontarla con los principios jurídico-internacionales.", en "La CEE y el Convenio sobre el Derecho del Mar de 1982. Consideraciones sobre la relación entre el derecho comunitario y el derecho internacional", *RIE*, vol. 18, 1991, pp. 580-581. En este sentido, véase, igualmente, J. RIDEAU: "La participation de l'Union Européenne aux organisations internationales", *Droit International et Droit Communautaire, perspectives actuelles*, Colloque de Bordeaux, SFDI, Pedone, Paris, 2000, pp. 303-386, p. 340.

década de los 70 de la mano del Tribunal de Luxemburgo, junto con una reactivación del art. 308 -ex 235- TCE. Igualmente, a medida que el Acta Única Europea, el Tratado de Maastricht y el de Amsterdam han ido reformando la versión original del Tratado constitutivo, formalizan expresamente competencias que ya existían implícitamente.

I.1.1 LAS COMPETENCIAS EXTERIORES EXPRESAS

El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea incluye escasas referencias explícitas sobre los modos en que deben conducirse las relaciones entre la Comunidad y organizaciones internacionales, apareciendo de forma dispersa por el articulado. La mayoría de las disposiciones referidas a esta cuestión se ocupa de señalar la posibilidad de concluir acuerdos internacionales entre la Comunidad con terceros Estados *o con organizaciones internacionales* para plasmar las modalidades de su cooperación, remitiéndonos al procedimiento ordinario de conclusión de tratados incluido en el art. 300 TCE, con excepción de los acuerdos celebrados en materia de régimen monetario y cambiario (art. 111 TCE), los comerciales (art. 133 TCE) y los de asociación (art. 310 TCE) que poseen peculiaridades propias en su proceso de conclusión. Las referencias a las organizaciones internacionales en el TCE han ido aumentando a través de sus sucesivas reformas, introduciéndose por necesidad y distando ampliamente de ofrecer un tratamiento sistemático y clarificador a esta cuestión.

Si el TJCE no hubiera acogido la *teoría de los poderes implícitos*, la laguna jurídica existente relativa a "la actuación comunitaria con organizaciones internacionales" hubiera sido mayor que la existente en estos momentos.

Las disposiciones del TCE dedicadas de diversa forma a las relaciones de la CE con organizaciones internacionales que son las siguientes: los arts. 302 a 304 sobre el establecimiento de relaciones de mera cooperación y coordinación, el art. 111 sobre la conclusión de acuerdos en materia de régimen monetario o cambiario y el marco para determinar la posición y la representación de la Comunidad a nivel internacional respecto a temas de especial relevancia para la UEM, el procedimiento ordinario de conclusión de tratados internacionales del art. 300, la conclusión de acuerdos comerciales incluida en el art. 133, los acuerdos de asociación del art. 310, los arts. 164 y 170 sobre la cooperación en materia de investigación y desarrollo tecnológico, el art. 174 en cuanto a la cooperación en el sector del medio ambiente, los arts. 149 y 150 relativos a la educación y formación

profesional, el art. 151 sobre las medidas de carácter cultural, el art. 152 relativo a la salud pública, el art. 181 en cuanto a la cooperación al desarrollo, y el derogado 116 sobre la acción común de los Estados miembros en el seno de determinadas organizaciones internacionales.

Examinemos, a continuación, cada uno de ellos¹¹:

- Los artículos 302 a 304 TCE sobre el establecimiento de relaciones con organizaciones internacionales

Sobre los arts. 302 a 304 TCE -ex 229 a 231- relativos al establecimiento de relaciones con organizaciones internacionales nos detendremos en el epígrafe II. del Capítulo III dedicado a describir uno de los modos de relación de la Unión Europea con organizaciones internacionales, concretamente la "cooperación y coordinación de carácter administrativo" desarrollada fundamentalmente por la Comunidad, al que nos remitimos¹². Destaquemos, sin embargo, algunas cuestiones esenciales referidas a estos tres artículos:

- Contienen las únicas referencias exclusivas de todo el TCE sobre las relaciones entre la CE y OIs -sin incluir a terceros Estados-. Estas tres disposiciones se encontraban en el TCEE en su forma originaria, de manera prácticamente idéntica en los arts. 199 a 201 del TCEEA¹³, y de manera similar en los arts. 93 y 94 del TCECA¹⁴. Aun así, ante la hipótesis

11 La variada extensión que dediquemos al examen de estas disposiciones se supedita fundamentalmente a la mayor o menor importancia que concedamos a tales disposiciones en nuestro trabajo.

12 El art. 302 -ex 229- TCE encomienda, en su primer párrafo, a la Comisión "asegurar el mantenimiento de todo tipo de relaciones adecuadas con los órganos de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados". En todas las versiones anteriores al Tratado de Amsterdam se incluía, igualmente, una mención a los órganos del GATT. El segundo párrafo contiene una referencia genérica: "La Comisión mantendrá también relaciones apropiadas con todas las organizaciones internacionales". El art. 303 -ex 230- TCE reza: "La Comunidad establecerá todo tipo de cooperación adecuada con el Consejo de Europa"; mientras que el 304 -ex 231- establece que: "La Comunidad establecerá con la OCDE una estrecha colaboración, cuyas modalidades se determinarán de común acuerdo".

13 La única diferencia existente entre ellos se encuentra en el párrafo 1º del art. 199 que mantiene la mención a los órganos del GATT derogada del art. 302 TCE tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam.

14 El TCECA señala en su art. 93: "La Comisión mantendrá todo tipo de relaciones adecuadas con las Naciones Unidas y la Organización Europea de Cooperación Económica y las tendrá regularmente informadas acerca de las actividades de la Comunidad". En ninguna de las reformas se ha sustituido -como debería haberse hecho- la mención relativa a la "OECE" por la actual "OCDE". El art. 94 establece: "Las relaciones entre las instituciones de la Comunidad y el Consejo de Europa se establecerán en las condiciones previstas en un protocolo anejo".

de la inexistencia de estos artículos, las CC.EE. mantendrían igualmente relaciones con organizaciones internacionales. El interés de estas disposiciones radica en que explicita determinados organismos con los que la Comunidad debe establecer vínculos privilegiados, y señala cuáles son los órganos a los que se les encomienda esta tarea¹⁵.

- El art. 302 -ex 229- constituye el fundamento jurídico que ha permitido a la Comisión, en nombre de la Comunidad, entablar relaciones de naturaleza administrativa con prácticamente la totalidad de las organizaciones internacionales existentes, en muchas ocasiones a través de la celebración de *acuerdos de trabajo* concluidos bajo la forma de canjes de notas. Los arts. 302 a 304 TCE constituyen un fundamento jurídico implícito que permite a la Comunidad gozar del estatuto de observador en ciertas organizaciones internacionales. En ocasiones son los acuerdos administrativos celebrados los que impulsan el otorgamiento de esta condición; en otras, las meras relaciones informales entre los dos organismos propicia su concesión. Sin embargo, los arts. 302 a 304 TCE no pueden constituir por sí solos la base jurídica que permita la adhesión de la Comunidad como miembro de pleno derecho a organizaciones internacionales o participar en su constitución¹⁶.

Las capacidades que el art. 302 -ex 229- atribuye a la Comisión provocaron tempranamente tensiones con el Consejo, que observaba la autonomía creciente de este órgano colegiado sin respetar lo señalado en el art. 218 -ex 162- TCE, cuando establece que ambas instituciones "procederán a consultarse mutuamente y determinarán, de común acuerdo, las modalidades de su colaboración". Así, en la "Declaración de Luxemburgo de enero de 1966", el Consejo intentó disciplinar la acción de la Comisión, tal como se desprende de este compromiso de carácter político, dedicado -en parte- a la aplicación del art. 229 -actual 302-, estableciendo que ambos órganos, en aplicación del art. 162 -actual 218- evacuarían consultas sobre la oportunidad, modalidades y naturaleza de los lazos que la Comisión podía establecer en virtud del art. 229 TCEE con organizaciones

15 Esta última cuestión ha resultado en la práctica realmente controvertida -como examinaremos en el Capítulo IV de este trabajo en el que trataremos el caso del Consejo de Europa-.

16 *Vid.* I. MACLEOD, I.D. HENDRY, S. HYETT: *The External Relations ...*, *op. cit.*, p. 167. Según el prof. ISAAC, los arts. 303 y 304 TCE relativos al Consejo de Europa y a la OCDE sugieren relaciones privilegiadas que "en el límite, autorizarán la adhesión de las Comunidades a esas organizaciones"; *vid.* G. ISAAC, *op. cit.*, p. 166.

internacionales. Posteriormente, la Comisión ha puesto en conocimiento del Consejo, en algunas ocasiones, las actividades que desarrollaba al respecto pero de forma oficiosa y, desde luego, sin considerar estas consultas como una solicitud de autorización¹⁷.

- Estas tres disposiciones -los arts. 302 a 304 TCE- constituyen un conjunto que, pese a sus diferencias, mantienen una misma finalidad; por este motivo se sugirió, en la CIG que precedió a la adopción del Tratado de Amsterdam, su simplificación en un artículo¹⁸, siguiendo la pauta de la mayoría de los tratados constitutivos de organizaciones internacionales, que suelen incluir referencias relativas al establecimiento de vínculos con otras OIs. Como sabemos, esta propuesta no prosperó.

Con excepción de estos arts. 302 a 304 TCE, las demás referencias vigentes relativas a las relaciones entre la Comunidad Europea y las organizaciones internacionales se centran fundamentalmente en el *ius ad tractatum* comunitario, que constituye el "principal instrumento de la CE para ejercitar sus competencias en materia de relaciones exteriores"¹⁹, y que ha sufrido una evolución importante desde el Tratado originario hasta la última versión del TUE tras la reforma operada en Niza.

- El artículo 111 TCE sobre la Unión Económica y Monetaria

El art. 111 TCE -ex 109- se ocupa de las competencias externas de la Comunidad Europea en materia de UEM. Concretamente en su apartado 3º señala el procedimiento

17 La Declaración de Luxemburgo, en este aspecto concreto, dió lugar a que la Comisión reaccionara frente al Consejo recalando su autonomía; así, el Presidente de la Comisión Europea -Jean Rey, que ejerció sus funciones entre 1967 y 1970- señaló a su Servicio Jurídico que hiciera caso omiso de la Declaración de Luxemburgo, concretamente en su sección a), párrafo 5º en relación con la aplicación del art. 229 -actual 302-. Esta respuesta contundente es un ejemplo de las tensiones que existen entre estos órganos, y evidencia la necesidad de su coordinación para un funcionamiento adecuado de la Comunidad (o de la Unión) que posee un sistema "bicéfalo" de representación exterior. Hubiera sido más comprensible que estos órganos acordaran mutuamente un sistema obligatorio de puesta en conocimiento, a sabiendas de que el art. 302 -ex 229- TCE concede específicamente a la Comisión la facultad de mantener relaciones adecuadas con organizaciones internacionales. Cfr., en relación con el Compromiso de Luxemburgo y el Memorándum presentado por la delegación francesa, U. AYBERG: *Le mécanisme de la prise des décisions communautaires en matière de relations internationales*, Bruylant, Bruxelles, 1978, pp. 79-81.

18 Cfr. J. Díez-HOCHLEITNER: "La simplificación, objetivo prioritario de la CIG'96", *Boletín de la Gaceta Jurídica de la CE y de la Competencia*, nº 115, julio-agosto 1996, p. 11.

19 Vid. G.C. RODRÍGUEZ IGLESIAS y M. LÓPEZ ESCUDERO (cap. XXVIII), en Díez de Velasco: *Las organizaciones internacionales*, 12ª ed., Tecnos, Madrid, 2002, p. 633.

especial a seguir "cuando la Comunidad tenga que negociar *acuerdos en materia de régimen monetario o de régimen cambiario* con uno o varios Estados u *organizaciones internacionales* (...)"²⁰. Este procedimiento difiere del ordinario establecido en el art. 300 TCE -v.g., el peso de la iniciativa convencional recae en el Consejo y no hay participación del Parlamento Europeo-. El apartado 4º de esta disposición señala cómo la CE "decidirá sobre la posición de la Comunidad a nivel internacional respecto a temas de especial relevancia para la unión económica y monetaria, y *por unanimidad*, decidirá sobre su representación de acuerdo con la atribución de competencias previstas en los artículos 99 y 105"²¹. Ahora bien, los problemas que se presentan en relación con la proyección externa de la UEM son complejos y delicados. Algunos obstáculos provienen del interior de la Unión; a ellos se unen los derivados de la necesidad de reforma de los tratados constitutivos de determinados organismos, como el del Fondo Monetario Internacional (FMI), para dar cabida a entes distintos de los Estados, como la Comunidad Europea, habida cuenta de la existencia de importantes competencias exclusivas comunitarias en los ámbitos de los que se ocupa esta Organización²². El apartado 4º del art. 111 TCE muestra la preocupación comunitaria respecto de las cuestiones relativas a la participación de la Comunidad en foros internacionales competentes en materia económica y monetaria. Se trata, empero, de una preocupación no tratada con la precisión requerida -si era el deseo de los redactores del Tratado regular tal cuestión-. Como señala el prof. Santos Vara "el art. 111, en relación con la participación en organizaciones internacionales, supone la continuación de una situación caracterizada por la falta de soluciones precisas en el derecho originario, y la búsqueda de arreglos particulares en el contexto de cada organización"²³.

20 (Cursiva añadida).

21 (Cursiva añadida). El Tratado de Niza ha sustituido la condición de la unanimidad por la mayoría cualificada. Igualmente ha introducido la Declaración nº 7 "relativa al artículo 111 del TCE" aneja al Acta Final adoptada por la Conferencia de los Representantes de los Estados miembros, que señala que, en relación a cuestiones de "particular interés para la Unión Económica y Monetaria, se deberá proceder de una forma que permita a todos los Estados miembros de la zona euro participar plenamente en cada fase de la preparación de la posición de la Comunidad a escala internacional".

22 Vid. J.-V. LOUIS: "Les relations extérieures de l'Union économique et monétaire", *Symposium about The European Union as an Actor of International Relations*, University of Macerata, 5-7 April, 2001, p. 24, en <http://www.unimec.it/symposium/materialeeng.html>

23 J. SANTOS VARA: *La participación de la Comunidad Europea en las organizaciones internacionales*, Tesis doctoral, Universidad de Salamanca, 2001, p. 180. Vid. el exhaustivo análisis que realiza este autor del art. 111 TCE en las pp. 144 y ss.

- El artículo 300 TCE sobre el procedimiento ordinario de conclusión de convenios internacionales

Examinemos a grandes rasgos el procedimiento ordinario de celebración de convenios establecido en el art. 300 TCE -ex 228-:

Cuando el art. 300 comienza en su apartado 1º a describir el procedimiento para celebrar tratados señalando que "en los casos en que las disposiciones del presente Tratado prevean la celebración de acuerdos (...)", lo que pone de relieve es que su conclusión de los mismos se realizará conforme al procedimiento de este art. 300, pese a que las disposiciones del TCE no hagan una remisión expresa al mismo. El proceso comienza a iniciativa de la Comisión, la cual, después de entablar contactos previos con terceros Estados *y/o con organizaciones internacionales* para examinar la viabilidad del inicio de las negociaciones, presenta "recomendaciones" o propuestas al Consejo, que es el encargado de autorizarle la apertura de las negociaciones -decidiendo, en principio, por mayoría cualificada-; conducirá estas negociaciones "en consulta con los comités especiales designados por el Consejo para que le asistan en dicha función y de acuerdo con las directrices que el Consejo pueda marcarle"²⁴.

El primer párrafo del apartado 2º se ocupa de la firma como manifestación del consentimiento en nombre de la CE, que será decidida por el Consejo por mayoría cualificada, consultando -si procede- al Parlamento Europeo, a propuesta de la Comisión²⁵, y ello sin perjuicio de las competencias que se le reconocen a la Comisión en este ámbito, que, como señalamos, se refieren a la conclusión de acuerdos de carácter administrativo con organizaciones internacionales, y al supuesto recogido en el apartado 4º de delegación expresa²⁶. El segundo párrafo del apartado 2º, modificado primero por el Tratado de Amsterdam y mínimamente después por el de Niza, señala que este procedimiento decisorio

24 En el caso de los acuerdos mixtos, la participación conjunta de las delegaciones comunitaria y estatales hace necesaria su coordinación para conseguir una posición común en las negociaciones.

25 El acto del Consejo a través del cual manifiesta su consentimiento en obligarse por el tratado, reviste la forma de reglamento o decisión.

26 Según el cual cuando el Consejo concluye un acuerdo, "podrá autorizar a la Comisión para que apruebe en nombre de la Comunidad las adaptaciones para cuya adopción dicho acuerdo prevea un procedimiento simplificado o la intervención de un órgano creado por el acuerdo, sometiendo, si procede, dicha autorización a condiciones específicas".

se aplicará "para el establecimiento de posiciones que deberán adoptarse en nombre de la Comunidad en un organismo creado" en el marco de un acuerdo de asociación, "cuando dicho organismo deba adoptar decisiones que surtan efectos jurídicos, (...) "²⁷. Para estos dos supuestos, la participación del Parlamento Europeo (PE) se limita a ser informado "de forma plena e inmediata", lo que difiere de lo dispuesto en el apartado 3º de este art. 300, que establece la consulta previa al PE de forma ordinaria, pero con cuatro excepciones en las que será necesario su dictamen conforme, *inter alia*, aquellos acuerdos que crean "un marco institucional específico al organizar procedimientos de cooperación", que constituye la única referencia del TCE a la creación de una organización internacional por parte de la Comunidad.

- El artículo 133 TCE sobre la conclusión de acuerdos comerciales

El art. 133 TCE -ex 113- en su apartado 3º se refiere a la conclusión de *acuerdos comerciales* "con uno o varios Estados u *organizaciones internacionales*"²⁸, para los que se establece un procedimiento que difiere del genérico incluido en el art. 300 TCE debido, por un lado, a la inexistencia -siquiera- de competencias consultivas del Parlamento Europeo²⁹, y, por otro, a la intervención del Comité permanente que se ocupa de la supervisión de la negociación de estos acuerdos. La mayoría de los convenios celebrados por la Comunidad integran aspectos comerciales junto con otras cuestiones, lo que hace necesario que a este art. 133 TCE se unan otras disposiciones del TCE para constituir un fundamento jurídico adecuado. El papel del TJCE ha sido clave en interpretar de forma extensiva las materias susceptibles de concertación convencional con base en esta disposición, y de establecer sus límites, que no están restringidos a la enumeración que realiza el apartado 1º del art. 133 TCE³⁰. Ahora bien, independientemente del ámbito dinámico de la política comercial

27 Este procedimiento se utiliza igualmente para suspender la aplicación de un acuerdo.

28 (Cursiva añadida). Tal como quedó modificado por el TUE, plasmando la práctica existente.

29 Aun así, el acuerdo-marco adoptado entre la Comisión y el Parlamento Europeo el 7 de julio del 2.000 prevé un intercambio de información en la fase de negociación de los acuerdos internacionales, incluidos los comerciales; *vid.* F. POCAR: "Processi decisionali comunitari nel campo delle relazioni esterne della Comunità Europea", *Symposium about The European Union as an Actor of International Relations*, University of Macerata, 5-7 April, 2001, p. 5, en http://www.unimc.it/symposium/rel_Pocar.pdf

30 En el dictamen 1/94 -que trataremos más adelante- se establece que el art. 133 TCE cubre todos los acuerdos en materia de comercio de mercancías, pero no abarca los acuerdos correspondientes a los transportes, ni el comercio de servicios que es objeto del acuerdo GATS -excepto el suministro transfronterizo de servicios por sus similitudes con el comercio de mercancías- ni, en general, los acuerdos en materia de

común del art. 133 TCE marcado por la naturaleza cambiante del comercio mundial, la competencia de la CE se proyecta -además de en este *ius ad tractatum* con terceros Estados u organizaciones internacionales-, en su capacidad para ser parte en organismos internacionales y en la adopción de medidas unilaterales de política comercial.³¹

- El artículo 310 TCE sobre los acuerdos de asociación

El art. 310 TCE -ex 238- recoge un instrumento jurídico representado por los *acuerdos de asociación*, que no ha sufrido modificación alguna desde su inclusión en el TCEE. Esta disposición señala que "(l)a Comunidad podrá celebrar con uno o varios Estados o *con organizaciones internacionales* acuerdos que establezcan una asociación que entrañe derechos y obligaciones recíprocos, acciones comunes y procedimientos particulares". Estos acuerdos constituyen un medio de vinculación privilegiada con terceros, de ahí sus peculiaridades respecto del procedimiento del art. 300³². La práctica ha ido ampliando las modalidades de asociación: así, aparte de su utilización originaria con Estados candidatos a una futura adhesión y con Estados en vías de desarrollo, estos acuerdos se emplean para definir la política comunitaria hacia países de la cuenca mediterránea; sin embargo, hasta la fecha no se ha concluido ninguno de estos tratados con organizaciones internacionales³³.

propiedad intelectual previstos en el acuerdo TRIPS, *vid.* P. ANDRÉS SÁENZ ..., *op. cit.*, pp. 385 y 386. Cfr. el dictamen 1/94, 15 de noviembre de 1994, *Rec.* 1994, pp. 5267 y ss.

31 *Ad ex.*, acuerdos de ayuda alimentaria realizados sobre la base del art. 133 -ex 113- TCE entre la CE y el Programa Alimentario Mundial, en *DO L* 243, de 5 de septiembre de 1974, p. 6; igualmente, con el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las NU para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS-UNRWA), en *DO L* 243, de 5 de septiembre de 1974, p. 107. El art. 113 -actual 133- TCE se utilizó, junto a otras, como fundamento jurídico explícito para legitimar la incorporación de la Comunidad a la FAO, *vid. supra*, en *DO C* 292, de 9 de noviembre de 1991, p. 8.

32 Estas singularidades consisten en que la decisión del Consejo sobre la manifestación del consentimiento para concluirlos se toma por unanimidad -y no por mayoría cualificada, como es habitual- (art. 300.2°), y en que será necesario el dictamen conforme del PE (art. 300.3°).

33 Aunque en la creación del *Espacio Económico Europeo* la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) actuó como interlocutor único de la Comunidad, el acuerdo fue concluido a título individual por todos sus Estados miembros -Austria, Finlandia, Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suecia, con excepción de Suiza-; por lo que no se trata de un ejemplo de acuerdo de asociación de la CE; *vid.* *DO L* 1, de 3 de enero de 1994.

- Los artículos 164 y 170 TCE sobre la investigación y el desarrollo

Los arts. 164 y 170 TCE -ex 130 G y 130 M, introducidos por el AUE-³⁴ hacen referencia al fomento de la cooperación en materia de *investigación y desarrollo* tecnológico y de demostración comunitarios con terceros países y *con organizaciones internacionales*. El **art. 164 TCE** en su inciso b) señala que la promoción de la cooperación en este ámbito dedicado a la "investigación y desarrollo tecnológico" será una de las acciones que la Comunidad realizará para lograr la consecución de sus objetivos en estos temas. Las competencias de la Comunidad en este sector son claramente compartidas, y por ello se contempla expresamente que sus acciones "completarán las acciones emprendidas en los Estados miembros"³⁵, debiendo -ambas partes- coordinar su acción "con el fin de garantizar la coherencia recíproca de las políticas nacionales y de la política comunitaria"³⁶. El **art. 170** se ocupa exclusivamente de señalar que "(e)n la ejecución del programa marco plurianual, la Comunidad podrá prever una cooperación en materia de investigación, de desarrollo tecnológico y de demostración comunitaria con terceros países o con organizaciones internacionales". Continúa en su párrafo 2º señalando que "(l)as modalidades de esta cooperación podrán ser objeto de acuerdos entre la Comunidad y las terceras partes interesadas, que serán negociados y concluidos con arreglo al artículo 300". Por tanto, esta disposición prevé expresamente como forma de cooperar la conclusión de tratados en la materia, remitiéndonos al procedimiento general examinado con anterioridad. Son numerosos los acuerdos celebrados con terceros Estados, tanto bilaterales como multilaterales. En ocasiones la investigación y el desarrollo tecnológico aparecen incluidos en convenios que se ocupan de temas tan diversos como la pesca, el medio ambiente o una cooperación *lato sensu*; por otro lado, la actividad desarrollada en este ámbito con OIs es menos intensa que la llevada a cabo con terceros países y se centra en los trabajos realizados con organismos en los que la CE participa con el estatuto de observador, como la UNESCO, la Organización Meteorológica Mundial y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)³⁷, en las que intenta -entre otros cometidos- coordinar la actuación de los Estados miembros de la Unión.

34 Actualmente se encuentran recogidos en el Título XVIII de la Tercera Parte del TCE.

35 *Vid.* art. 164 TCE.

36 *Vid.* art 165 TCE.

37 *Vid.* I. MACLEOD *et alt.*: *The External Relations of the European Communities*, *op. cit.*, pp. 312-321.

- El artículo 174 TCE sobre el medio ambiente

El art. 174 TCE -ex 130 R- exhorta expresamente en su apartado 4º a que la Comunidad y los Estados miembros cooperen en el ámbito del *medio ambiente* con los terceros Estados y con las *organizaciones internacionales competentes* "en el marco de sus respectivas competencias". Reiterando la expresión anteriormente utilizada para el ámbito de investigación y desarrollo, también aquí "(l)as modalidades de la cooperación de la Comunidad podrán ser objeto de acuerdos entre ésta y las terceras partes interesadas, que serán negociados y concluidos con arreglo al art. 300". Esta disposición, introducida por el AUE, viene a colmar la ausencia de referencias relativas al medio ambiente, un ámbito cuya importancia es creciente, y prueba de ello es la inclusión de una alusión al mismo en los fines genéricos de la CE³⁸. Las competencias comunitarias en este ámbito son de carácter mixto, rigiéndose por el principio de subsidiariedad; de ahí la locución "en el marco de sus respectivas competencias" y la mención del párrafo 2º del apartado 4º del art. 174 TCE al señalar que "(e)l párrafo precedente se entenderá sin perjuicio de la competencia de los Estados miembros para *negociar en las instituciones internacionales* y para concluir acuerdos internacionales". Efectivamente, la participación de la CE en acuerdos sobre medio ambiente es compartida con todos o algunos de los Estados miembros; en los de ámbito regional europeo -como los celebrados en el marco del Consejo de Europa- existen referencias explícitas a la CE, mientras que en los convenios de ámbito mayor -como los concluidos bajo los auspicios de las NU- se alude de forma más genérica a las organizaciones de integración económica regional (OIER o REIO), aunque de momento en esta categoría se incluye únicamente a la Comunidad. En cuanto a las relaciones con organizaciones internacionales, la Comunidad participa en los trabajos de determinados organismos competentes en algún aspecto de la política comunitaria medioambiental, generalmente con el estatuto de observador, así, en la CEPE³⁹, en el PNUMA⁴⁰; con la OCDE mantiene igualmente relaciones en este ámbito, disfrutando -como hemos señalado-

38 *Vid.* entre las diversas modificaciones en el derecho originario comunitario, el art. 2 TCE que incluye, como "misión de la Comunidad", "un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente".

39 *Vid.* el canje de notas entre la Comisión y la CEPE de 1958 en el que se establecen las formas de cooperación entre las dos entidades, en *Relations des Communautés Européennes avec les organisations internationales*, *op. cit.*, pp. 42 y 43.

40 Un canje de notas entre la Comisión y el PNUMA de junio de 1983 ha formalizado la cooperación entre ellos, *ibid.*, pp. 85 y 86.

de un vínculo más estrecho al ostentar una posición de *participante en los trabajos*, a caballo entre la de observador y la de miembro de pleno derecho.

La reforma operada en el TCE en virtud del art. G del TUE⁴¹ introdujo un nuevo articulado que incluía competencias de carácter compartido en diversas materias tratando tangencialmente su dimensión exterior, y más concretamente las relaciones de la Comunidad y de los Estados miembros con organizaciones internacionales. La segunda versión del TUE firmada en Amsterdam el 2 de octubre de 1997⁴² ha modificado mínimamente este conjunto de disposiciones que componen las competencias comunitarias exteriores explícitas en este ámbito. Veamos el panorama actual al respecto:

- Los artículos 149 y 150 TCE sobre la educación y la formación profesional

Los arts. 149 TCE -ex 126- y 150 TCE -ex 127- señalan en sus respectivos apartados terceros que tanto la Comunidad como los Estados miembros "favorecerán la cooperación con terceros países y con las *organizaciones internacionales* competentes en materia de *educación*" y de *formación profesional* -respectivamente-, incluyendo una mención al Consejo de Europa como organismo con el que pueden entablar relación en materia de educación⁴³. Esta fórmula introducida por el Tratado de Maastricht, se empleará para formalizar no sólo la política en este ámbito sino también en los sectores de cultura y salud pública. A diferencia de las disposiciones anteriores introducidas por el AUE, dedicadas a la investigación y al desarrollo tecnológico (art. 170) y al medio ambiente (art. 174), la dimensión exterior en los ámbitos de educación y formación profesional -al igual que en los relativos a la cultura y la salud pública- no contempla expresamente como modalidad de cooperación la conclusión de acuerdos internacionales, aunque éstos encuentran una base jurídica suficiente en la combinación de los apartados terceros de estos artículos dedicados a la proyección internacional de estas materias, de las acciones que la Comunidad realizará para alcanzar sus fines⁴⁴ y del procedimiento general del art. 300⁴⁵. Así la Comunidad es

41 Firmado el 7 de febrero de 1992 y en vigor a partir del 1 de noviembre de 1993.

42 En vigor a partir del 1 de mayo de 1999.

43 *Vid.* el apartado 3º del art. 149 TCE. El capítulo 3 dedicado a la "educación, formación profesional y juventud", compuesto por los arts. 149 y 150 TCE, se encuentra incluido en el Título XI sobre "política social, de educación, de formación profesional y de juventud" del TCE.

44 El art. 3 TCE señala que "(p)ara alcanzar los fines enunciados en el art. 2, la acción de la Comunidad

parte en acuerdos multilaterales que se ocupan -entre otras cuestiones- de la educación y/o de la formación profesional, pero no exclusivamente de estos temas, y siempre junto con los Estados miembros, al tratarse de competencias de carácter compartido⁴⁶. La CE participa conjuntamente con diversos organismos internacionales que ostentan competencias en el ámbito de la educación *lato sensu*; por ejemplo, la UNESCO -disfrutando de un estatuto de observador en su seno- y el Consejo de Europa -como "participante en los trabajos"-; una cooperación de carácter administrativo se ha establecido entre todos ellos, formalizándose mediante canjes de notas en los que se recogen las formas en las que se van a desarrollar las relaciones.⁴⁷

- El artículo 151 TCE sobre la cultura

Hasta la entrada en vigor del TUE no existía ninguna competencia expresa en el Derecho originario que sirviera de base para la adopción de *medidas de carácter cultural*. Sin embargo, a partir de 1984 diversas acciones iniciaron una tendencia dirigida a ocuparse de este sector⁴⁸; las bases para la acción exterior cultural comunitaria partieron de una resolución del Consejo y de los Ministros responsables de asuntos culturales reunidos en

implicará (...): una contribución a una enseñanza y a una formación de calidad (...)" (art. 3.1º.q).

45 Este mismo razonamiento se hace extensivo a los sectores dedicados a la cultura -art. 151 TCE- y a la salud pública -art. 152 TCE-. También el art. 3 TCE hace mención "al desarrollo de las culturas de los Estados miembros" (art. 3.1º.q) TCE, y "una contribución al logro de un alto nivel de protección de la salud" (art. 3.1º.p).

46 De ahí la inclusión del apartado 1º del art. 149 TCE en el que se señala que "la Comunidad contribuirá al desarrollo de una educación de calidad fomentando la cooperación entre los Estados miembros y, *si fuere necesario, apoyando y completando la acción de éstos en el pleno respeto de sus responsabilidades* en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización del sistema educativo, así como de su diversidad cultural y lingüística". El apartado 1º del art. 150 señala que "la Comunidad desarrollará una política de formación profesional que *refuerce y complete las acciones de los Estados miembros, respetando plenamente la responsabilidad de los mismos* en lo relativo al contenido y a la organización de dicha formación". (Cursiva añadida)

47 Cfr., respectivamente, los acuerdos administrativos concluidos con la UNESCO en 1964 y 1973, y los celebrados sucesivamente con el Consejo de Europa en 1959, 1987 y 1996 en *Relations des Communautés Européennes avec les organisations internationales*, op. cit., pp. 132-135, y *Compendium of texts governing the relations between the Council of Europe and the European Union*, ..., op. cit., pp. 3-11. Resulta curioso observar que en esos primeros años de vida de la Comunidad en los que se concluyeron los canjes de notas con la UNESCO, las referencias sobre estas cuestiones relativas a la educación, la ciencia y la cultura en el Tratado constitutivo eran prácticamente inexistentes.

48 Una primera reunión ministerial en junio de 1984 abordó los asuntos culturales; vid. I. MACLEOD *et al.*: *The External Relations of the European Communities*, op. cit., pp. 303 y ss.

esta institución fruto de una reunión en mayo de 1988, que estableció un "Comité de Asuntos Culturales"; de esta forma se erigió un fundamento para organizar la cooperación con terceros Estados y con organizaciones internacionales tanto a nivel europeo - fundamentalmente con el Consejo de Europa- como universal -v.g., UNESCO-⁴⁹. El TUE introdujo en el TCE el entonces art. 128 y actual art. 151 TCE -tras la reenumeración producida en virtud del Tratado de Amsterdam- donde el apartado 3º señala, utilizando la misma fórmula que para las cuestiones de educación, formación profesional y salud pública, que: "(l)a Comunidad y los Estados Miembros fomentarán la cooperación con terceros países y con las organizaciones internacionales competentes en el ámbito de la cultura, especialmente con el Consejo de Europa". Esta cooperación se entiende conforme a los apartados 1º y 2º del art. 151; será, por tanto, respetuosa con la diversidad nacional y regional, recalando que la acción de la Comunidad en este ámbito tiene un carácter complementario, siendo las competencias comunitarias en este sector compartidas con los Estados miembros. Así, en los tratados internacionales concluidos por la Comunidad Europea intervienen los Estados miembros, aunque se ocupen igualmente de otros temas distintos a los culturales. En cuanto a las relaciones de la Comunidad Europea con organizaciones internacionales sobre asuntos culturales, la labor más relevante se realiza con el Consejo de Europa, a través de proyectos comunes, y en menor medida con la UNESCO.

- El artículo 152 TCE sobre la salud pública

Otra de las referencias del TCE a las relaciones de la Comunidad con organizaciones internacionales se dedica al ámbito material de la *salud pública*, tal como recoge el apartado 3º del art. 152 -ex 129- TCE. Esta disposición fue introducida por el TUE y ha sido modificada por el Tratado de Amsterdam⁵⁰, quedando intacto este apartado 3º que señala que "(l)a Comunidad y los Estados miembros favorecerán la cooperación con terceros países y las organizaciones internacionales competentes en materia de salud pública"; se

49 Concretamente el apartado 4º de esta resolución señala que "(e)l Consejo y/o los Ministros reunidos en el Consejo podrán invitar a participar en acciones culturales específicas de interés común a países europeos que no sean miembros de la Comunidad, así como a organizaciones que ejerzan actividades en el ámbito de la cooperación cultural europea, en particular el Consejo de Europa."; *vid. DO C 197*, de 27 de julio de 1988, p. 1.

50 La modificación operada intenta reforzar la acción de la Comunidad de contribuir "al logro de un alto nivel de protección de la salud" (art. 3.1º.p) TCE).

utiliza, pues, la misma locución que las empleadas en los dos supuestos anteriores relativos a la educación y la formación profesional, y a la cultura. Al igual que en estos casos, la proyección exterior en este ámbito debe hacerse interpretando este sector de la "salud pública" de acuerdo con lo establecido en el Título correspondiente. Las competencias de la Comunidad en este sector son claramente compartidas con las de los Estados miembros⁵¹. Antes de la entrada en vigor del TUE, la conclusión de acuerdos multilaterales por parte de la Comunidad incluyendo aspectos sobre la salud pública se hacía como parte de la cooperación económica o al desarrollo; actualmente, esta referencia explícita permite la regulación de este sector en los términos del art. 152 TCE, v.g., la Comunidad es parte en la Convención sobre la elaboración de una Farmacopea Europea concluida bajo los auspicios del Consejo de Europa⁵². El art. 152 TCE añade una referencia explícita a la acción complementaria de la Comunidad dirigida a la reducción de "los daños a la salud producidos por las drogas, incluidas la información y la prevención"⁵³; en este ámbito concreto las relaciones de la Comunidad con las organizaciones internacionales se han desarrollado especialmente a través de los trabajos realizados con el Fondo de las NU para la Lucha contra el Abuso de Drogas o el Programa de NU para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID); en este último la Comunidad participa como miembro *de facto*. Además de celebrar acuerdos de naturaleza administrativa, la CE goza del estatuto de observador en la OMS, en la OIT y en el Programa de las NU para el Desarrollo

51 Así, se establece que "(l)a acción de la Comunidad (...) *complementará* las políticas nacionales (...)" (art. 152.1º párr. 2º); "(l)a Comunidad *complementará* la acción de los Estados miembros" (art. 152.1º párr. 3º); *vid.* igualmente, apartado 5º del art. 152 TCE -introducido en la reforma llevada a cabo por el Tratado de Amsterdam- que destaca el carácter complementario de esta política comunitaria de la salud pública.

52 Esta Convención fue modificada por un Protocolo de 16 de noviembre de 1989 para permitir la adhesión de la Comunidad Europea; *vid.* Decisión del Consejo de 16 de junio de 1994 por la que acepta, en nombre de la CE, el Convenio sobre la elaboración de una Farmacopea Europea, DO L 158, de 25 de junio de 1994, pp.17-23.

53 *Vid.* párr. 3º del art. 152.1º. El TCE modificado por el Tratado de Maastricht ya señalaba que la acción de la Comunidad se encaminaría "a la prevención de enfermedades, (...) incluida la toxicomanía". Desde otra perspectiva, en el tercer pilar del TUE dedicado a la CPJP incluye como instrumento para lograr "un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia", la prevención y la lucha contra "el tráfico ilícito de drogas" -*inter alia*-, *vid.* el art. 29 TUE. El interés de la Comunidad en la regulación del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas se ha puesto de manifiesto al firmar, conjuntamente con sus Estados miembros, la Convención de las Naciones Unidas sobre este tema de 20 de diciembre de 1988, entrando en vigor para la Comunidad en 31 de marzo de 1993. Igualmente cabe destacar la inclusión del fomento de la cooperación internacional a través de las Naciones Unidas como objetivo general del plan de acción de la UE en materia de lucha contra la droga para el periodo 2000-2004; *vid.* la Comunicación de la Comisión de 26 de mayo de 1999 al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, COM (99) 239 final, Bruselas.

(PNUD), entidades que se ocupan de una manera más o menos extensa de la salud pública⁵⁴.

- El artículo 181 TCE sobre la cooperación al desarrollo

En el marco de la *cooperación al desarrollo*, el art. 181 -ex 130 Y- TCE señala que "(e)n el marco de sus respectivas competencias, la Comunidad y los Estados miembros cooperarán con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes⁵⁵. El artículo forma parte del actual Título XX -arts. 177 a 181 TCE- introducido por el TUE en su primera versión como base jurídica expresa de una actividad ya clave en el ámbito de las relaciones exteriores de la Comunidad. Se trata de un conjunto de competencias compartidas con los Estados miembros, tal y como se deduce del articulado⁵⁶ y como ha manifestado el TJCE en distintas ocasiones. El apartado 3º del art. 177 TCE señala que "(l)a Comunidad y los Estados miembros respetarán los compromisos y tendrán en cuenta los objetivos que han acordado en el marco de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales competentes", recalcando -una vez más- que no se ha producido una cesión de competencias total a la Comunidad en este ámbito, y poniendo de relieve la existencia de vínculos con organizaciones internacionales. La cooperación al desarrollo puede llevarse a cabo mediante la conclusión de tratados por la Comunidad con terceros Estados y OIs, participando en organismos internacionales y adoptando medidas autónomas. El apartado 1º del art. 180 -ex 130 X- del TCE incluye el deber de cooperación entre la Comunidad y los Estados miembros en las políticas llevadas a cabo en este ámbito, "concertando sus programas de ayuda, también en el marco de organizaciones internacionales y de conferencias internacionales". Hasta la formalización de la política de cooperación al

54 Las relaciones entre la OMS y la OIT, por un lado, y la Comunidad -y la UE-, por otro, abarcan diversas formas -como señalamos *infra*-; así, estas organizaciones cuentan con sendas oficinas de enlace, la de la OMS ante la UE y la de la OIT ante las CCEE en Bruselas; igualmente, delegaciones de la Comisión se encuentran acreditadas ante estos dos organismos internacionales en Ginebra desde 1964.

55 Esta disposición utiliza de forma prácticamente idéntica la misma fórmula que los arts. 170 y 174 TCE dedicados a investigación y desarrollo, y medio ambiente -respectivamente-: "Las modalidades de la cooperación de la Comunidad podrán ser objeto de acuerdos entre ésta y las terceras partes interesadas, los cuales serán negociados y celebrados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 300.

El párrafo anterior no afectará a las competencias de los Estados miembros para negociar en los organismos internacionales y celebrar acuerdos internacionales".

56 Por ejemplo, el apartado 1º del art. 177 TCE señala que "(l)a política de la Comunidad en el ámbito de la cooperación al desarrollo, (...) será *complementaria* de las llevadas a cabo por los Estados miembros, (...)". (Cursiva añadida)

desarrollo en el TUE, la celebración de acuerdos internacionales se fundamentaba en diversas disposiciones como el art. 310 -ex 238- que recoge los acuerdos de asociación, el art. 308 -ex 235- y el art. 300 -ex 228-, entre otros. La Comunidad ha concluido un convenio bilateral con el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las NU para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente⁵⁷ sobre la base de los arts. 300 y 181 TCE. Respecto a la participación de la Comunidad en organismos que promueven de diversas formas la cooperación al desarrollo, es miembro de pleno derecho de la FAO⁵⁸ y de diversas organizaciones sobre productos básicos; igualmente, la Comunidad ha participado en la creación del BERD⁵⁹. Dejando a un lado esos ejemplos de carácter excepcional, la cooperación ordinaria en este sector se limita a la participación con el estatuto de observador en organismos internacionales dedicados de alguna forma a estas cuestiones, como las Comisiones Económicas Regionales de las NU, la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (CNUCYD-UNCTAD), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), *inter alia*, o a la cooperación de carácter administrativo con estos organismos y con organizaciones de carácter regional como la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Liga de Estados Árabes (LEA) y el Consejo de la Unidad Económica Árabe -.⁶⁰

57 Mediante este convenio la Comunidad proporciona asistencia en metálico y en especie por periodos renovables a través de diversos programas sobre alimentación, salud, educación, etc.; cfr. la Decisión del Consejo de 16 de diciembre de 1993, DO L 9, de 13 de enero de 1994, pp. 16-19, donde se citan expresamente los arts. 228 (actual 300) TCE y 130 Y (actual 181) TCE; *vid.* Decisión del Consejo de 27 de septiembre de 1999, DO L 261, de 7 de octubre de 1999, pp. 36 y ss. que hace ya referencia a los artículos 181 y 300 TCE.

58 De hecho, el art. 308 TCE -ex 235- se utilizó como fundamento jurídico complementario para permitir la adhesión de la Comunidad a la FAO en noviembre de 1991, al no existir en aquel momento una competencia explícita en el ámbito relativo a la cooperación al desarrollo; *vid. infra* sobre esta cuestión en el epígrafe I.1.3 de este Capítulo.

59 *Vid.* la Decisión del Consejo, de 19 de noviembre de 1990, relativa a la celebración del Convenio constitutivo del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, DO L 372, de 31 de diciembre de 1990.

60 Cfr. respecto a este último, el acuerdo de cooperación con las CC.EE. de 7 de junio de 1982, DO L 300, de 28 de octubre de 1982, pp. 23-24.

- El antiguo artículo 116 TCEE sobre la acción común de los Estados de la Comunidad en el seno de organizaciones internacionales

Finalmente haremos referencia a una disposición del TCEE que reviste una especial importancia al haber realizado una "incursión" en la regulación del comportamiento de los Estados miembros de la Comunidad en el seno de organizaciones internacionales, y que fue derogada al entrar en vigor el TUE en su primera versión. El antiguo art. 116 TCEE se ocupaba de la acción común de los Estados miembros en el marco de las organizaciones internacionales de carácter económico "para todas las cuestiones que revistan particular interés para el Mercado Común"⁶¹. La utilización de términos vagos en la redacción del art. 116 TCEE permitió a la doctrina⁶² y a la jurisprudencia realizar una interpretación amplia de la misma; sin embargo acabó siendo "víctima" de su falta de precisión y su aplicación no fue muy abundante⁶³. Así, el giro *en el marco de las organizaciones internacionales* contempla igualmente conferencias internacionales -como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM)- y órganos establecidos para supervisar la ejecución de un acuerdo u organismos no dotados de personalidad jurídica internacional - como la Comisión Económica para Europa de las NU⁶⁴-. La condición de que estas OIs sean de *carácter económico* suele flexibilizarse atendiendo a la finalidad del artículo -que es promover una acción unitaria de los Estados miembros en materias de importancia para la Comunidad-; así se acepta la naturaleza económica, no ya de la organización, sino de

61 El art. 116 TCEE rezaba: "Desde el final del periodo transitorio y en relación con todas las cuestiones que revistan particular interés para el Mercado Común, los Estados miembros procederán, en el marco de las organizaciones internacionales de carácter económico, únicamente mediante una acción común. A este fin, la Comisión someterá al Consejo, que decidirá por mayoría cualificada, propuestas relativas al alcance y ejecución de dicha acción común."

62 Cfr. A. BARAV: "The division of external relations power between the European Economic Community and the member States in the case-law of the Court of Justice", Timmermans y Völker (eds.), Europa Institute University of Amsterdam, Kluwer, Deventer, pp. 29-64, especialmente 45 y ss.; I. MACLEOD *et al.*: *The External Relations ...*, op. cit., p. 268; P. MANIN: *Traité instituant la CEE. Commentaire article par article*, V. Constantinesco, R. Kovar, J.-P. Jacqué, D. Simon (dir.), Economica, Paris, 1992, pp. 665-672; J. RAUX: "L'action commune des Etats Membres de la Communauté Européenne dans le cadre des organisations internationales au sens de l'article 116 du Traité CEE (problématique)", *La Communauté Européenne et ses Etats Membres dans les enceintes internationales*, C. Stephanou (dir.), PUF, Paris, 1985, pp. 13-36.

63 La Comisión no decidió proponer de manera formal la aplicación del art. 116 hasta septiembre de 1979; vid. A. REMIRO BROTONS: *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, op. cit., pp. 651 y ss.

64 Así, en el asunto *AETR*, el TJCE consideró que el art. 116 TCEE podría ser aplicable a una negociación llevada a cabo en el marco de la Comisión Económica de las NU, siendo ésta un órgano subsidiario y no una entidad dotada de personalidad jurídica internacional, vid. asunto *AETR*, Comisión c. Consejo, 22/70, *Rec.* 1971, pp. 280-281, apdos. 76 y 77.

ciertas actividades llevadas a cabo por ella -v.g., no sólo podría utilizarse en el seno del Banco Mundial o del FMI, sino en organizaciones de pesquerías o sobre productos básicos-; las acciones comunes que los Estados miembros pueden adoptar deben referirse a *todas las cuestiones que revistan un especial interés para el Mercado Común*, lo que permite dar cabida a un ámbito de materias extensísimo; además, la doctrina asimila mediante una interpretación laxa la referencia realizada al "Mercado Común" como hecha a la "Comunidad"⁶⁵. La jurisprudencia del TJCE se ha limitado a realizar algunas precisiones sobre el alcance del art. 116 en diversos asuntos, sin profundizar realmente en su alcance⁶⁶. Así, parece que nos encontramos ante un supuesto en el que la Comunidad tiene un interés en un determinado ámbito desarrollado en un organismo, pero no puede protegerlo eficazmente por no contar con el estatuto adecuado en el mismo. Aunque esta disposición haya sido derogada, la obligación de los Estados miembros de actuar solidariamente en el seno de una organización internacional en la que la Comunidad no cuenta con el estatuto adecuado para defender sus intereses, continúa naturalmente en pie; aun así, su supresión ha sido un acto desafortunado que las reformas posteriores del TCE no han subsanado⁶⁷.

65 Al igual que ocurre con el art. 308 -antiguo 235- TCE. A. BARAV señala que el art. 116 "refers to matters which present a particular interest to the Community. This should mean that Article 116 is applicable in all cases where questions debated in an international organization have direct or indirect bearing on the activities of the Community", *op. cit.*, p. 45. En este sentido J. RAUX, *op. cit.*, p. 25.

66 V.g., como hemos señalado anteriormente, en el asunto *AETR* el Tribunal de Luxemburgo se ocupó del art. 116 TCEE de forma subsidiaria; así, mantuvo que "teniendo en cuenta que las negociaciones se desarrollaban bajo los auspicios de la Comisión Económica de las NU para Europa, el primer párrafo del art. 116 tenía que tomarse en consideración (...), los Estados Miembros están obligados en todos los casos a actuar conjuntamente en defensa de los intereses de la Comunidad", *op. cit.*, pp. 280-281, apdos. 76 y 77. (Por aquel entonces, y hasta 1975, no le fue concedido a la Comunidad el estatuto de observador en esta Comisión). Del asunto *Kramer* se deduce -igualmente- que el art. 116 preveía la acción común en OIs en las que la Comunidad no poseía un estatuto independiente, es decir, cuando con su participación no era capaz de proteger eficazmente sus intereses en el marco de las actividades desarrolladas en el organismo; en este caso, el Tribunal consideró aplicable el art. 116 en el marco de la Comisión de Pesquerías del Atlántico Nordeste (de la que no era miembro la CEE, siendo sustituida en 1980 por la nueva CPANE o NEAFC de la que es integrante de pleno derecho); cfr. asuntos 3, 4 y 6/76, de 14 de julio de 1976 "Kramer y otros", *Rec.* 1976, pp. 1279-1328, apdos. 42-45. Por otro lado, en el seno de las OIs tratadas en los dictámenes 1/78 y 1/75 la Comunidad no disfrutaba del estatuto de miembro de pleno derecho; en la CNUCYD contaba con el *status* de observador, y en la OCDE mantenía una participación especial; en ambos casos la materia negociada era vinculante y recaía bajo la competencia comunitaria en el ámbito de la política comercial común, por lo que se decidió la aplicación de los artículos en cuestión -como el 113- y no el 116 TCEE. Así, se señaló que si la Comunidad era parte de la organización concreta sería de aplicación el art. 113 -actual 133- y aquella debería actuar; en caso contrario se aplicaría el 116 y serían los Estados miembros los que actuarían, cfr. dictamen 1/78 de 4 de octubre de 1979, "Acuerdo Internacional sobre el Caucho Natural", *Rec.* 1979, pp. 2909, apdos. 50 y 51, y dictamen 1/75, de 11 de noviembre de 1975, "Proyecto de acuerdo relativo a una norma sobre gastos locales", *Rec.* 1975, pp. 1355-1365.

67 Una de las razones alegadas como causa de eliminación del art. 116 por el TUE fueron las situaciones jurídicamente "incómodas" para ciertos Estados al aplicar esta disposición, ya que el procedimiento de adopción de la acción común permitía que aunque una minoría estuviera en contra, se pusiera en marcha un

Únicamente, se han incluido ciertas disposiciones que de manera parcial reemplazan esporádicamente al art. 116⁶⁸, junto con un art. 10 -ex 5- TCE que impone a los Estados miembros una obligación mínima de lealtad a favor de la Comunidad.⁶⁹ Señalemos, finalmente, que el art. 116 evidenciaba que en 1957 -fecha en que se firmó el TCEE-, la adhesión de la CEE a OIs, sin estar prohibida, "n'était pas souhaitée"; así la imprevisión sobre las modalidades de participación a organismos se enfrentaba a la regulación de las consecuencias en caso de ausencia de participación de la Comunidad a una organización internacional⁷⁰.

RECAPITULACIÓN

- Las competencias relativas a las relaciones de la Comunidad con organizaciones internacionales recogidas en las disposiciones del TCE forman un entramado variado y desordenado que se centra en la **celebración de acuerdos internacionales** entre la Comunidad y las organizaciones internacionales, apareciendo la referencia a estos sujetos secundarios de Derecho internacional siempre "a la cola" de los terceros Estados⁷¹. Estos

actividad en materias en las que la Comunidad no tenía competencia -según la interpretación del Servicio Jurídico del Consejo-.

68 Vid. el apartado 1º del art. 180 TCE relativo a la cooperación al desarrollo, y el apartado 4º del art. 111 TCE en relación a la UEM. Cfr. C. SCHMITTER: *Traité sur l'Union Européenne (signé à Maastricht le 7 février 1992) Commentaire article par article*, V. Constantinesco, R. Kovar y D. Simon), 2ª ed., Economica, Paris, 1995, pp. 321-331. Vid. J.-V. LOUIS: "Les relations extérieures de l'Union économique et monétaire", *Symposium about ...*, op. cit., p. 11.

69 Este art. 10 TCE no reemplaza al art. 116, ya que aquél es más general y no incluye un procedimiento destinado a precisar las obligaciones que se derivan para los Estados miembros. El art. 10 reza: "Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad. Facilitarán a esta última el cumplimiento de su misión.

Los Estados miembros se abstendrán de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del presente Tratado."

Tampoco las disposiciones incluidas en el Título V del TUE (arts. 18 a 20) sobre la actuación de la Unión en organizaciones internacionales -v.g., la obligación de coordinación de los Estados miembros en OIs- pueden sustituir de ninguna manera al desaparecido art. 116, al encontrarse aquéllos en un ámbito extracomunitario.

70 Vid. L. SERMET: "Actualité de l'adhésion de la Communauté Européenne aux organisations internationales et aux traités", *AFDI*, XLIII, 1997, pp. 671-699, especialmente p. 697.

71 Los artículos examinados utilizan indistintamente los giros: "con uno o varios Estados u organizaciones internacionales" (arts. 111 y 133 TCE), y con "las terceras partes interesadas", que podrán ser determinados Estados ajenos a la Unión u organizaciones internacionales (arts. 170 y 174 TCE).

artículos se ocupan de establecer un procedimiento ordinario de conclusión de tratados (art. 300 TCE) que se modifica para cierto tipo de acuerdos, como los de asociación -que tienen un carácter privilegiado- (art. 310 TCE), los que versan sobre el régimen monetario o cambiario (art. 111 TCE), o los comerciales (art. 133 TCE). Igualmente, se establece expresamente la instrumentalización de esta cooperación "entre la Comunidad y las terceras partes interesadas" a través de la conclusión de acuerdos en los ámbitos de investigación y desarrollo tecnológico (art. 170) y de medio ambiente (art. 174 TCE).

- El Tratado constitutivo de la CEE -en su forma originaria- únicamente incluyó tres disposiciones que se ocupaban exclusivamente y de manera general de las formas de cooperación con organizaciones internacionales -los arts. 302 a 304⁷²-; el primero exhortaba a la Comisión a mantener relaciones apropiadas con todas ellas y en concreto con los órganos de las NU, de sus organismos especializados y del GATT⁷³ (art. 302); el segundo habilitaba a la Comunidad para establecer "todo tipo de cooperación con el Consejo de Europa" (art. 303), y el tercero hacía lo propio en relación con la OCDE (art. 304). Estos artículos fundamentan indiscutiblemente una cooperación de carácter administrativo que suele adoptar la forma de acuerdos de trabajo concluidos entre la Comisión -actuando generalmente en nombre de la Comunidad Europea- y otros organismos internacionales. Estas disposiciones se erigen como el núcleo del Tratado que fundamenta -por vía implícita- las otras formas de relación de la Comunidad con las organizaciones internacionales de forma exclusiva o junto con otros artículos -posibilitando el ejercicio del derecho de legación y la participación con estatutos diversos en organizaciones internacionales-. Por tanto, los modos que puede revestir ese *ius communicandi* de la Comunidad con organizaciones internacionales tiene su punto de referencia en los arts. 302 a 304 TCE.

- Por otro lado, el derogado art. 116 TCEE se ocupaba concretamente de la actuación de los Estados miembros de la Comunidad bajo determinadas condiciones en organizaciones cuando aquélla no disfrutaba de un estatuto en virtud del cual pudiera defender sus intereses, señalando para estos casos el procedimiento de adopción de

72 Ex arts. 229 a 231 TCE.

73 Como ya señalamos esta mención a los órganos del GATT ha sido suprimida con la modificación operada en virtud del Tratado de Amsterdam.

"acciones comunes". Esta disposición -establecida en términos poco claros- evidenciaba la necesidad de un comportamiento leal de los Estados miembros hacia la Comunidad. Subyacía en ella la obligación de cooperar y de no entorpecer la realización de los objetivos del Tratado -lo que en términos genéricos establece el art. 10 TCE, aunque sin reemplazar al art. 116 TCEE-. En el estadio actual de integración comunitaria este art. 116 tendría una lectura mucho más amplia y no limitada a cuestiones de naturaleza económica, incluso sin revestir un interés particular para el Mercado Común. La eliminación de esta disposición hubiera tenido sentido si se hubiera insertado otra que la sustituyera, lo que desafortunadamente no ha ocurrido.

- Las reformas sucesivas del TCE han introducido nuevas referencias a las organizaciones internacionales al formalizar nuevos ámbitos competenciales de naturaleza mixta. En primer lugar, el **Acta Única Europea** incorporó la investigación y el desarrollo tecnológico (arts. 164 b) y 170 TCE)⁷⁴, y el medio ambiente (art. 174)⁷⁵, incluyendo la promoción de la cooperación en estas materias entre la Comunidad y las organizaciones internacionales competentes -y terceros Estados- en el marco de su ámbito de competencias. Se establece como modalidad de cooperación al efecto la posibilidad de concluir acuerdos con arreglo al art. 300 TCE. En segundo lugar, el TUE introdujo formalmente otros cuatro ámbitos relativos a la educación y la formación profesional⁷⁶ (art. 149 y 150), la cultura⁷⁷ (art. 151), la salud pública⁷⁸ (art. 152) y la cooperación al desarrollo⁷⁹ (art. 181). En los tres primeros se señala que "la Comunidad y los Estados miembros favorecerán la cooperación" en estos ámbitos con las organizaciones internacionales competentes -además de con terceros Estados-⁸⁰; se hace una mención especial al Consejo de Europa como organismo con el que se llevará a cabo dicha actividad en los sectores de la educación y la cultura. La

74 Vid. Título XVIII de la Tercera Parte del TCE, arts. 163 a 173 TCE.

75 Vid. Título XIX de la Tercera Parte del TCE, arts. 174 a 176 TCE.

76 Vid. Título XI, Capítulo 3 del TCE, arts. 149 y 150.

77 Vid. Título XIII del TCE, art. 151.

78 Vid. Título XIII del TCE, art. 152.

79 Vid. Título XX TCE, arts. 177-181.

80 El TCE utiliza una fórmula prácticamente idéntica en la redacción de cada una de las disposiciones relativas a la educación y formación profesional, cultura y salud pública, además de incluir este giro en los apartados terceros de cada una de las disposiciones *ad hoc*.

disposición dedicada a la cooperación al desarrollo está redactada en términos prácticamente idénticos a los dos sectores introducidos por el AUE.

La inclusión de estos nuevos ámbitos competenciales ha incidido en el fortalecimiento de la práctica de las relaciones de la Comunidad Europea/Unión Europea con las organizaciones internacionales, ya que la educación, la cultura, la salud y el medio ambiente -entre otros-, son ámbitos de los que se ocupan otros organismos -*ad ex.*, los regionales de fines generales como el Consejo de Europa o el conjunto de instituciones incluidas en el marco de las Naciones Unidas-.

- La enumeración y breve estudio de cada uno de los artículos del TCE que contienen referencias a las OIs nos ha sido de utilidad para comprender la **evolución** que ha sufrido este sector incluido en las relaciones exteriores de la UE sobre las relaciones de la Comunidad Europea con las organizaciones internacionales. De todas estas disposiciones podemos extraer las competencias exteriores expresas de la Comunidad en sus relaciones con las organizaciones internacionales. La introducción de nuevos ámbitos competenciales acompañados de menciones a las organizaciones competentes actúan a modo de *leges speciales* en relación con el art. 302 TCE⁸¹, reflejando la importancia creciente de la práctica que se desarrolla al respecto. Sin embargo, las necesidades que generaba y genera la práctica del día a día en este sector desborda los fundamentos expresos recogidos en el articulado del TCE. Por ello, las lagunas existentes forzaron la puesta en marcha de la maquinaria del TJCE, que pronto comenzó a generar competencias implícitas partiendo del articulado del Tratado constitutivo, y que nos disponemos a examinar a continuación.

1.1.2 LAS COMPETENCIAS EXTERIORES IMPLÍCITAS

De lo expuesto hasta ahora podemos deducir que el TCE no se ha ocupado de regular de una forma ordenada y general las cuestiones relativas a las relaciones de la Comunidad Europea con organizaciones internacionales más allá de lo establecido de manera genérica en los arts. 302 a 304, de la promoción de la cooperación en distintos ámbitos -ampliados con las reformas del Tratado- y de las referencias al *ius ad tractatum* de la Comunidad con organizaciones internacionales. Nada se dice expresamente sobre la posibilidad de acceder a

81 Cfr. J. ROLDÁN BARBERO: "La participación de la Unión Europea en organismos internacionales", en *Acción Exterior* ..., op. cit., p. 251.

un organismo internacional o de participar en su creación⁸², ni sobre ninguna de las otras formas de llevar a cabo las relaciones entre la Comunidad y estos otros sujetos secundarios de Derecho internacional. La falta de dinamismo que encierran las disposiciones de los Tratados constitutivos se ha subsanado con la aplicación de la *teoría de los poderes implícitos*⁸³. Esta teoría no es ninguna originalidad del Derecho comunitario, ni su ámbito de aplicación se limita a la proyección exterior de la Comunidad, si bien es sobre todo la competencia *externa* de la Comunidad la que se ha beneficiado de ella⁸⁴, y dentro de ella se ha centrado en la capacidad de concluir acuerdos internacionales en ámbitos no incluidos expresamente en el Tratado, dejando el tema de las relaciones con organizaciones internacionales en un plano secundario.

En los primeros años de funcionamiento de la CEE, parte de la doctrina no compartía esta forma de interpretar el Derecho comunitario. Sin embargo, el objetivo integrador de la Comunidad, las lagunas existentes en muchos sectores -fundamentalmente en el ámbito de las relaciones exteriores- y la necesidad imperante de asumir ciertas obligaciones internacionales para realizar los objetivos del Tratado y no dejar sin utilidad determinadas disposiciones internas, dio lugar a que el TJCE -comenzando con el célebre asunto *AETR*- se decantara por una aproximación sistemática y rehusara mantener a la Comunidad en una "prisión verbal"⁸⁵. La primera discordia jurídica que enfrentó a la Comisión y al Consejo en el asunto *AETR* no fue más que el comienzo de una serie de resoluciones judiciales, no muy numerosas, pero significativas por contribuir con su evolución a la aceptación del principio *in foro interno/foro externo*, o lo que es lo mismo, la consagración del paralelismo de las

82 Una única referencia indirecta se añadió al TCE con ocasión de aquellos acuerdos que exigen para su celebración el dictamen conforme del Parlamento Europeo, y que fue introducida por el TUE en su primera versión, refiriéndose a los acuerdos que "creen un marco institucional específico al organizar procedimientos de cooperación" (pár. 2º, art. 300.3º TCE).

83 Los Tratados constitutivos del Euratom y de la CECA sí que confieren competencias para actuar hacia el exterior -coextensivas con sus competencias internas- a las respectivas Comunidades que crean; cfr. art. 101 TCEEA y art. 6 TCECA.

84 *Vid.* H. BRIBOSIA: "Subsidiarité et répartition des compétences entre la Communauté et ses Etats membres", *RMUE*, nº 4, 1992, pp. 165-188, concretamente p. 170.

85 Cfr. A. BARAV: "The division of external relations power between the European Economic Community and the member States in the case-law of the Court of Justice", en Timmermas y Völker (eds.), *Division of powers between the European Communities and their member States in the field of external relations*, Europa Institute University of Amsterdam, Kluwer, Deventer, 1981, pp. 29-64, concretamente p. 33.

competencias internas y externas, aunque con ciertos matices -como veremos más adelante-

Detengámonos en examinar las resoluciones jurisprudenciales claves que permiten constatar el principio *in foro interno/foro externo*, su evolución, y las indicaciones del Tribunal de Luxemburgo sobre los modos en los que han de llevarse a cabo las relaciones de la Comunidad con organizaciones internacionales, ya que la mayoría de los asuntos tratados se ocupan de conocer si existe competencia comunitaria para celebrar acuerdos internacionales, en el marco de ciertos organismos internacionales⁸⁶.

El llamado "tríptico jurisprudencial"⁸⁷ en la materia viene constituido por tres pilares representados por tres resoluciones claves del TJCE:

- 1) la sentencia de 31 de marzo de 1971, en el asunto *AETR*, 22/70, (epígrafe I.1.2.1)
- 2) la sentencia *Kramer* de 14 de julio de 1976, en los asuntos 3, 4 y 6/76, (epígrafe I.1.2.2) y
- 3) el dictamen 1/76 sobre un "proyecto de acuerdo para el establecimiento de un Fondo europeo de inmovilización de la navegación interior", de 26 de abril de 1977 -conocido también como el asunto *de la navegación por el Rhin*- (epígrafe I.1.2.3).

A estas resoluciones hay que añadir otras que han confirmado y matizado la *teoría de los poderes implícitos* en su plano externo y el principio del *paralelismo de competencias internas y externas* (epígrafe I.1.2.4). Detengámonos, en primer lugar, en aquéllas tres:

I.1.2.1 La sentencia de 31 de marzo de 1971 en el asunto *AETR*

La sentencia recaída en el asunto *AETR*⁸⁸ es una de las resoluciones más renombradas del TJCE, entre otros motivos, por aplicar la teoría de los *poderes implícitos* -aunque estas

⁸⁶ Sobre "La jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de relaciones exteriores", véase J. ROLDÁN BARBERO en G.C. Rodríguez Iglesias y D.J. Liñán Noguerras (dirs.): *El Derecho Comunitario y su aplicación judicial*, Civitas, Madrid, 1993, pp. 297-326, especialmente pp. 297-306.

⁸⁷ Expresión de Jacot Guillarmod que recoge J.M. SOBRINO HEREDIA en su análisis sobre la "Aproximación a la cuestión de la delimitación de la competencia internacional de la CEE", *GJ de CEE*, 1989, D-11, pp. 151-190, concretamente en p. 169, nota 40.

⁸⁸ Asunto *AETR*, Comisión c. Consejo, Sentencia de 31 de marzo de 1971, 22/70, *Rec.* 1971, pp. 263-295. Traducida al español en *Jurisprudencia del TJCE* (selección), Centro de Estudios Constitucionales, Secretaría de Estado para las Relaciones con las Comunidades Europeas, Madrid, 1984, pp. 154 y ss.

dos palabras no se mencionan en la sentencia- y abrir la brecha para el reconocimiento del paralelismo entre las competencias internas y externas, constituyendo una de las primeras incursiones del Tribunal en la esfera exterior. En este asunto el Consejo y la Comisión se enzarzaron jurídicamente a causa del desacuerdo sobre la participación de la CEE en la conclusión de un acuerdo celebrado en el marco de la *Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas* (CEPE) en el que intervenían la mayoría de los Estados europeos, entre ellos, los comunitarios. Concretamente fue en mayo de 1970 cuando la Comisión -con base en el art. 173 TCE, actual 230- solicitó la anulación de una deliberación del Consejo que incluía la actitud que debían seguir los Estados miembros en las negociaciones del *Acuerdo europeo relativo al trabajo de las tripulaciones de los vehículos que efectuaran transportes internacionales por carretera* (AETR en siglas francesas). El Tribunal de Luxemburgo señaló que "en ausencia de disposiciones específicas del Tratado relativas a la negociación y a la conclusión de acuerdos internacionales en el sector de la Política de Transportes -categoría de la que principalmente depende el AETR- conviene referirse al sistema general del Derecho Comunitario relativo a las relaciones con terceros Estados;"⁸⁹ así, la *competencia* para concluir tratados "resulta no solamente de una atribución explícita del Tratado (...) sino que puede emanar igualmente de otras disposiciones del Tratado y de actos establecidos, en el marco de estas disposiciones, por las instituciones de la Comunidad".⁹⁰

El TJCE continúa señalando que la política común de transportes se encuentra entre los objetivos de la Comunidad. Además, aunque las disposiciones relativas a este sector no prevean explícitamente una competencia comunitaria para concluir tratados, un reglamento ha tenido "por efecto necesario" esta atribución, al señalar que "la Comunidad iniciará con los terceros países las negociaciones que se estimen necesarias para la aplicación del presente reglamento", absteniéndose los Estados de adoptar aquellas medidas susceptibles de poner en peligro la realización de las finalidades del Tratado.⁹¹

⁸⁹ El TJCE interpreta aquí el Derecho comunitario utilizando el método sistemático, es decir, atendiendo al contexto general. Cfr. el art. 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales de 1986. El Tribunal de Luxemburgo ha demostrado una predilección por las modalidades interpretativas no literales, concretamente a través de los métodos sistemático y teleológico; *vid.* G. ISAAC, *op. cit.*, p. 221.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 274, apartados 12 y 16.

⁹¹ *Ibid.*, pp. 274-275, apartados 20, 21 y 29.

De lo expuesto anteriormente se deduce:

a) el reconocimiento de la teoría de los poderes implícitos en el ámbito comunitario -una doctrina que el Tribunal Internacional de Justicia ya había reconocido en su dictamen *sobre la reparación de daños* de 1949⁹², "desterrando" así la errónea acepción de competencias de atribución equivalente a competencias expresas⁹³;

b) que el Derecho derivado es el instrumento que convierte en efectiva "la capacidad virtual de la que goza la Comunidad en sus relaciones exteriores"⁹⁴; no recoge el principio del paralelismo de competencias, "construye esta competencia implícita al exigir en el plano interno la presencia de una norma común preexistente de la que puedan extraerse efectos de naturaleza jurídica".⁹⁵ Así, la argumentación de la sentencia *AETR* conforma el primer estadio de evolución de la teoría de los poderes implícitos, según la cual la competencia externa se adopta sobre la base de una medida -en este caso el art. 3 del Reglamento- adoptada, a su vez, con base en una competencia interna⁹⁶.

I.1.2.2 La sentencia *Kramer* de 14 de julio de 1976

En el conocido asunto *Kramer*⁹⁷, el Tribunal de Luxemburgo vuelve a aplicar la "teoría de los poderes implícitos", como hiciera en el asunto *AETR*, reafirmando la argumentación utilizada en este caso y dando un pequeño paso en la evolución tendente al "paralelismo de

92 *Vid. supra* sobre el dictamen de 11 de abril de 1949, *Rec.* 1949, pp. 180.

93 Como defendía el Consejo contra la Comisión en el asunto *AETR* de esta manera: "(...) el Consejo hace valer que, como las competencias conferidas a la Comunidad son de atribución, una competencia para concluir acuerdos con terceros Estados no podría ser admitida sin una previsión expresa del Tratado;", *vid. op. cit.*, apartado 9, p. 273. Cfr. sobre el tema, R. KOVAR: "L'affair de l'AETR devant la Cour de Justice des Communautés Européennes et la compétence internationale de la CEE", *AFDI*, vol. XVII, 1971, pp. 386-418, especialmente p. 400.

94 J.M. SOBRINO HEREDIA, *op. cit.*, p. 173.

95 *Ibid.*, p. 175. El TJCE señala en su apartado 28 que el Reglamento ha tenido: "por efecto necesario, atribuir a la Comunidad la competencia para concluir con terceros Estados todos los acuerdos *referentes a la materia regida por el mismo reglamento*", asunto *AETR*, *op. cit.*, p. 275 (Cursiva añadida).

96 *Vid. MACLEOD et al.*, *op. cit.*, pp. 48-53.

97 Asuntos conjuntos 3, 4 y 6/76, 14 de julio de 1976, *Rec.* 1976, pp. 1279-1328.

competencias", además de evidenciar ciertas capacidades de la CEE en relación con las organizaciones internacionales. La sentencia *Kramer* es el resultado de unas cuestiones prejudiciales planteadas en virtud del antiguo art. 177 TCEE -actual 234 TCE- por dos jurisdicciones holandesas que enjuiciaban penalmente a pescadores de esta nacionalidad acusados de infringir determinadas reglas establecidas por los Países Bajos con el objetivo de limitar capturas⁹⁸. Con estas cuestiones prejudiciales se pretendía determinar quién era competente, en aquel momento, para adoptar los compromisos internacionales tendentes a asegurar la conservación de ciertas especies marinas en el marco de la Convención CPANE de 1959 -concretamente para participar en la adopción de decisiones de la Comisión de Pesquerías y contraer las obligaciones internacionales en este ámbito-, los Estados miembros y la Comunidad, o solamente esta última -como mantenían el Sr. Kramer y los otros pescadores-⁹⁹. Para dar respuesta a esta cuestión, el Tribunal realiza una argumentación muy similar a la incluida en el asunto *AETR*: señala que al no existir una disposición expresa en el Tratado autorizando la adopción de tales compromisos internacionales se debe acudir al "sistema general del Derecho comunitario en el ámbito de las relaciones exteriores de la Comunidad", y tras interpretar el art. 210 TCEE -actual 281 TCE- sobre su personalidad jurídica internacional, señala que tal capacidad deriva no sólo de una atribución explícita del Tratado sino que también puede derivarse, de forma implícita, especialmente de actos adoptados por las instituciones en el marco de las disposiciones del Tratado o de las Actas de adhesión.¹⁰⁰

El Tribunal examina distintos artículos relativos a la política agrícola común -que es uno de los objetivos de la Comunidad- y concluye que "the Community has at its disposal, on the internal level, the power to take any measures for the conservation of the biological resources of the sea", como la fijación de las cuotas de captura y su distribución entre los

98 Estas medidas de conservación se habían adoptado en el marco de la Convención para las Pesquerías del Atlántico Nordeste, firmada en Londres el 24 de enero de 1959 -y que fue sustituida en 1980-, de la que eran partes contratantes además de todos los miembros de la CEE -excepto Italia y Luxemburgo-, otros siete Estados. Aquella Convención establecía un órgano común denominado *Comisión de Pesquerías del Atlántico Nordeste* (CPANE), que era una organización internacional con potestad para adoptar recomendaciones dirigidas a las partes contratantes; en el caso en cuestión establecía, *inter alia*, el total de capturas admisible durante 1975, y su distribución entre las partes contratantes. Holanda dió cumplimiento a las mismas estableciendo una reglamentación interna, y fueron éstas las medidas quebrantadas por los pescadores holandeses.

99 Asunto *Kramer*, *op. cit.*, pp. 1306-1307, apartados 4-8 y 13-15.

100 *Ibid.*, p. 1308, apartados 17-20.

diferente Estados miembros¹⁰¹. Reconoce, por tanto, que existe una competencia interna coincidente con el objetivo del Convención CPANE de 1959. Continúa recalcando que la única manera de asegurar la conservación de estos recursos es a través del sistema de reglas obligatorias para todos los Estados a los que concierne la cuestión, incluyendo aquéllos que no son miembros de la Comunidad. De este modo confirma la teoría de los poderes implícitos al señalar que "it follows from the very duties and powers which Community law has established and assigned to the institutions of the Community on the internal level that the Community has authority to enter into international commitments for the conservation of the resources of the sea";¹⁰² reconoce, así, el principio del *efecto útil* del que se verían privadas las disposiciones si la proyección exterior no fuera posible.

Reconocida la competencia externa, la siguiente cuestión que aborda el Tribunal es examinar si las instituciones comunitarias han asumido las funciones y obligaciones derivadas de la Convención CPANE y de las decisiones adoptadas en su seno; a este respecto concluye observando que nada decisivo se había hecho, y que el Acuerdo vinculaba a los Estados miembros, por lo que cualquier modificación en el mecanismo de adopción de decisiones debía ser negociado con las otras partes contratantes, concretamente la sustitución de los Estados miembros por la Comunidad. Consecuentemente, el TJCE señala que, en aquel momento, los Estados miembros tienen la capacidad de asumir los compromisos en el marco de la Convención CPANE y, por tanto, de asegurar su aplicación en el ámbito de su jurisdicción; de este modo, "con carácter provisional va a mantener las competencias estatales dada la ausencia de normas comunes en la esfera comunitaria interna: coexistiendo éstas, por tanto, con la competencia comunitaria"¹⁰³. El Tribunal remarca el carácter provisional de esta situación que finalizará con la adopción de medidas para la conservación de los recursos del mar. Señala que la acción de la Comunidad no debe entorpecer las tareas que se le confían en este ámbito, debiendo mantener una acción común en la CPANE¹⁰⁴. El Tribunal concluye esta primera parte de la resolución señalando que el

101 Asunto *Kramer*, *op. cit.*, pp. 1306-1307, apartados 4-8 y 13-15.

102 *Ibid*, apartado 33, p. 1309.

103 SOBRINO HEREDIA, *op. cit.*, p. 178. *Vid.*, asunto *Kramer*, *op. cit.*, pp. 1309-1310, apartados 34, 35, 38 y 39.

104 Para ello se detiene en los arts. 5 -actual 10- y el derogado 116 TCE, que exhortan a los Estados miembros una acción conforme y en interés del Derecho comunitario.

carácter provisional de esta situación hace que los Estados miembros se encuentren bajo la obligación de utilizar "all the political and legal means at their disposal in order to ensure the participation of the Community in the Convention and in other similar agreements."¹⁰⁵

De lo examinado hasta ahora destaquemos dos cuestiones:

En primer lugar, esta resolución del TJCE pone de relieve el acercamiento a la existencia de un "paralelismo de competencias internas y externas" ya que "la norma intracomunitaria previa no va a ser un requisito tan riguroso como podía deducirse de la sentencia *AETR*"¹⁰⁶, es decir, a la hora de explicar esta teoría de los "poderes implícitos", diversos autores ponen de manifiesto que el asunto *Kramer*, en parte, se fundamenta -como el *AETR*- en la adopción de medidas internas; así, tras examinar lo que establece al respecto el Derecho comunitario -originario y derivado-, el TJCE señala que estas disposiciones en conjunto otorgan a la Comunidad en su ámbito interno la competencia para tomar cualquier medida para la conservación de los recursos biológicos del mar; el Tribunal de Luxemburgo realiza una "globalización" de las normas de Derecho primarias y secundarias aplicables a la cuestión, derivándose la solución concreta de su interpretación combinada. Sin embargo, parece apuntar igualmente al reconocimiento de un paralelismo, ya que si bien reconoce que las competencias externas se pueden ejercer sobre la base de una medida adoptada a su vez con base en una competencia interna, también parece señalar que la competencia para establecer una política pesquera común interna concedía implícitamente una competencia para comprometerse internacionalmente *incluso en ausencia de medidas internas*, o, lo que es lo mismo, la competencia para actuar está implícita en un artículo del Tratado que confiere una competencia interna. Esta última parte aparece de forma imprecisa y ambigua; de ahí el valor del dictamen 1/76, que viene a despejar incertidumbres consagrando, al fin, el principio *in foro interno/foro externo*.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Asunto *Kramer*, *op. cit.*, pp. 1310 y 1311, apartados 39/40 y 44/45.

¹⁰⁶ SOBRINO HEREDIA, *op. cit.*, pp. 178-179. Véanse, especialmente, los apartados 19/20 y 30/33 del asunto *Kramer*, pp. 1308 y 1309.

¹⁰⁷ Vid. J. GROUX: "Le paralelisme des compétence internes et externes de la Communauté Economique Européenne", *Cahiers de Droit Européen*, vol. 14, 1978, pp. 3-32, especialmente p. 17; MACLEOD *et alt.*, *op. cit.*, pp. 49-53; SOBRINO HEREDIA, *op. cit.*, p. 178.

En segundo lugar, y en relación con las *organizaciones internacionales*, de este caso podemos deducir que:¹⁰⁸

- El Tribunal de Luxemburgo reconoce la necesidad de la sustitución de los Estados miembros por la Comunidad en un organismo internacional dotado de personalidad jurídica internacional, como la Comisión de Pesquerías del Atlántico Nordeste (CPANE), que es un órgano de gestión creado en virtud de un Convenio internacional. Ésto se traduce en una *adhesión* de la Comunidad a una organización internacional cuando aquélla ostente las competencias necesarias para asumir las obligaciones y ejercer los derechos en el marco de la Organización; de otra forma a la Comunidad le sería imposible participar en la adopción de decisiones de un organismo internacional y asumir los compromisos internacionales dentro de este marco¹⁰⁹. Asimismo, la CE está capacitada para *establecer nuevos organismos internacionales*, siempre y cuando posea competencias en el ámbito del que se ocupa la organización y exista una necesidad de proyectarlas hacia el exterior para que continúen manteniendo su utilidad¹¹⁰. Esta capacidad va a ser recogida expresamente en el dictamen 1/76 de 1977 en el asunto de la *navegación por el Rhin*.

- El TJCE impone la obligación a los Estados miembros de utilizar todos los medios posibles, no sólo jurídicos sino también políticos, para asegurar la participación de la Comunidad en OIs cuando se establezca su competencia, es decir, cuando se adopten las medidas necesarias¹¹¹; *a sensu contrario*, se obliga a los Estados miembros a no obstaculizar las negociaciones que lleven a cabo tal fin.

Dos últimos apuntes completan las afirmaciones anteriores: por un lado, el TJCE defiende la necesidad de la CE de ser parte en OIs *en el ámbito de su competencia*, por lo

108 Cfr. A. BARAV, *op. cit.*, pp. 41-46; R. KOVAR: "Les compétences implicites: jurisprudence de la Cour et pratique communautaire", Demaret (ed.), *Relations extérieures de la Communauté européenne et marché intérieur: aspect juridiques et fonctionnel*, Collège d'Europe, Bruxelles, 1988, pp. 15-36, concretamente pp. 33-35.

109 Asunto *Kramer*, apartados 14 y 41, pp. 1307 y 1310.

110 Utilizamos, por tanto, una argumentación idéntica a la de su adhesión a organismos ya creados; igualmente se deduce de forma implícita del dictamen 1/75, de 11 de noviembre de 1975 sobre un *proyecto de acuerdo relativo a una norma sobre gastos locales*, Rec. 1975, pp. 1355-1365; *vid.* KOVAR, *op. cit.*, pp. 34-35.

111 *Ibid.*, apartado 45, p. 1311.

que en la mayoría de los casos -como ha demostrado la práctica- la CE participa junto con Estados miembros; por otro lado, la viabilidad de su adhesión a un organismo internacional depende, en última instancia, de que los sujetos que forman parte del mismo acepten y establezcan las medidas necesarias para la participación de una entidad *sui generis* como la Comunidad.

I.1.2.3 El dictamen 1/76 relativo al asunto de la *navegación por el Rhin*

Este *dictamen 1/76* es fruto de la iniciativa de la Comisión, que actuando en virtud del art. 228 TCEE -actual 300- hizo que el TJCE se pronunciara sobre la compatibilidad con este Tratado de un *proyecto de acuerdo para el establecimiento de un Fondo europeo de inmovilización de la navegación interior*, que establecía unos órganos independientes de las instituciones comunitarias a los que se les delegaba ciertas competencias decisorias y jurisdiccionales¹¹². Este proyecto fue negociado entre la Comisión -actuando en nombre de la Comunidad y de acuerdo con una decisión del Consejo- y Suiza, con la participación de las delegaciones de seis de los Estados miembros que eran partes bien en la Convención relativa a la navegación por el Rhin o en la Convención relativa a la canalización del río Mosela¹¹³.

Examinemos, por un lado, la repercusión de este asunto en la teoría de las competencias implícitas, y por otro, las aportaciones del mismo a la capacidad de la Comunidad de relacionarse con organizaciones internacionales:

El TJCE retoma la argumentación del asunto *Kramer* para clarificar el estadio de evolución de la **teoría de las competencias implícitas**, pero dando un paso; en principio, señala -como ya hiciera con anterioridad- que la Comunidad puede contraer compromisos internacionales para alcanzar un objetivo específico cuando el Derecho comunitario hubiera atribuido a las instituciones competencias en el ámbito interno correspondiente; sin embargo continúa: "(t)his is particularly so in all cases in which internal power has already been used in order to adopt measures which come within the attainment of common

¹¹² En este caso el TJCE declaró -finalmente- su incompatibilidad.

¹¹³ *Vid.* el dictamen de 26 de abril de 1977, 1/76, *Rec.* 1977, pp. 741-762, especialmente pp. 743-744.

policies. *It is, however, not limited to that eventuality.* (...), (t)he power to bind the Community *vis-à-vis* third countries nevertheless flows by implication from the provisions of the Treaty creating the internal power and in so far as the participation of the Community in the international agreements is, as here, *necessary* for the attainment of one of the objectives of the Community."¹¹⁴ En este caso, el Tribunal consagra de una forma general el principio del paralelismo de competencias internas y externas de la Comunidad, suprimiendo todo vínculo necesario entre la atribución de una competencia externa a la Comunidad y la adopción previa, por las instituciones de la Comunidad, de disposiciones internas de Derecho derivado¹¹⁵. El Tribunal no se detiene en examinar el Derecho derivado al respecto -como sí hiciera en los asuntos *AETR* y *Kramer*-, ocupándose únicamente de las disposiciones del Tratado, extrayendo de éstas la competencia externa. Los dos requisitos para que este cauce de competencias exteriores de la Comunidad sea viable son los siguientes, atendiendo a la argumentación del Tribunal:¹¹⁶

1) la existencia de una *competencia interna* en las disposiciones del Tratado -sin ser necesaria la mediación del Derecho derivado para establecer las competencias externas implícitas-;

2) que este compromiso internacional que va a vincular a la Comunidad sea *necesario* para la realización de uno de sus *objetivos* -condición que aparece de forma clara y expresa por primera vez en este asunto-; ahora bien, ¿cómo distinguir la mera "conveniencia" u "oportunidad" de tal proyección exterior de la verdadera "necesidad" a fin de alcanzar un objetivo comunitario?¹¹⁷. En principio incumbirá a las instituciones comunitarias iniciar las acciones pertinentes para la realización de los *objetivos* incluidos en el Tratado, a sabiendas de la posibilidad de desacuerdos entre ellas; así, se ha señalado la conveniencia de una interpretación amplia del criterio de necesidad, según unos, atendiendo a circunstancias de diversa naturaleza -política, económica y técnica-, según otros, distinguiendo entre la prueba de la necesidad de una acción internacional -operación esencialmente jurídica- y la

¹¹⁴ *Ibid.*, apartados 3 y 4, p. 755. (Cursiva añadida)

¹¹⁵ *Vid. J. GROUX, op. cit.*, p. 19.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 24.

¹¹⁷ Este mismo problema de la identificación de la "necesidad" se nos presentará al aplicar el art. 308 TCE -ex 235-.

prueba de la oportunidad -basada en la apreciación de unos hechos-, siendo el TJCE el intérprete de dicho criterio.¹¹⁸ El requisito del criterio de la necesidad se convierte -para algún autor- en un límite al principio *in foro interno/in foro externo*¹¹⁹; así, observamos que el ámbito de las competencias implícitas externas es muy amplio pero no coincide con las internas debido a que el compromiso internacional que asume la Comunidad tiene que ser *necesario para alcanzar un objetivo comunitario*, no sólo oportuno, y acabamos de señalar la confusión que rodea esta delimitación. Sin embargo podríamos preguntarnos si cualquier asunción de obligaciones internacionales por la Comunidad, no es reconducible de alguna manera al logro de uno de los objetivos del TCE¹²⁰. El *quid* de la cuestión estará en la extensión que se dé, en cada caso concreto, a la noción de "objetivo", que habrá que extraer de la competencia interna relevante en este caso.¹²¹

El asunto de *la navegación por el Rhin* reconoce por primera vez de forma expresa la capacidad de la Comunidad para **establecer organizaciones internacionales** con otros Estados, aunque implícitamente se deducía tal poder del asunto *Kramer*. Esta capacidad debe ser compatible con las disposiciones del Tratado constitutivo de la CEE, siendo ésta la causa por la que el TJCE no permitió su utilización en este caso, a lo que hay que añadir -como acabamos de señalar- que la asunción de este compromiso internacional debe ser *necesario* para la consecución de un objetivo comunitario, objetivo que cuenta con una *competencia interna* en el Tratado, en este caso los arts. 74 y 75 TCEE -actuales 70 y 71 TCE-. Así, el Tribunal señaló -en su apartado 5º- que "(i)n order to attain the common

118 Vid. SOBRINO HEREDIA: "Aproximación a la cuestión ..., *op. cit.*, pp. 183-184. Sobre el llamado "test o criterio de la necesidad", véase R. FRID: *The Relations* ..., *op. cit.*, pp. 74 y ss.

119 R. FRID, *op. cit.*, pp. 80 y ss.

120 La doctrina así lo ha hecho para mantener la existencia de una competencia implícita externa. Vid. *infra* en relación con los dictámenes 1/94 y 2/94, respectivamente sobre la competencia de la Comunidad en relación con los acuerdos en materia de servicios y de protección de la propiedad intelectual, de 15 de noviembre de 1994, *Rec.* 1994, pp. 5267-5422, por un lado, y, por otro, con el Convenio de Roma de 1950, de 28 de marzo de 1996, *Rec.* 1996, pp. 1759-1790. Tengamos en cuenta, además, el carácter dinámico que el TJCE ha reconocido a los objetivos comunitarios; así, en el marco de las competencias implícitas internas, el TJCE señaló que "los objetivos de la política agraria deben concebirse de forma que se permita a las instituciones comunitarias cumplir con sus responsabilidades *teniendo en cuenta la evolución que se haya producido en el ámbito de la agricultura y en el conjunto de la economía*", asunto 68/86, *sobre las Hormonas*, Reino Unido c. Consejo, sentencia de 23 de febrero de 1988, *Rec.* 1988, pp. 895, apartado 10. (Cursiva añadida)

121 Cfr. A. DASHWOOD: "Implied external competence of the EC", *International Law Aspects of the European Union*, Koskeniemi (ed.), Kluwer Law International, The Hague, 1998, pp. 113-123, especialmente p. 122.

transport policy, the contents of which are defined in Articles 74 and 75 of the Treaty, the Council is empowered to lay down *any other appropriate provisions*, as expressly provided in Article 75(1)(c). The Community is therefore not only entitled to enter into contractual relations with a third country in this connexion but also has the power, while observing the provisions of the Treaty, to *cooperate with that country in setting up an appropriate organism such as the public international institution* which it is proposed to establish under the name of the *European Laying-up Fund for Inland Waterway Vessels*." De este modo se reconoce la capacidad de la Comunidad para cooperar con un tercer Estado con el propósito de dotar a los órganos de una institución de competencias de decisión y definir -de forma adecuada con los objetivos perseguidos- la naturaleza, elaboración, puesta en práctica y efectos de las disposiciones que se adoptarán dentro de este marco.¹²²

A modo de conclusión podemos decir que una de las consecuencias claras de la consagración del paralelismo de competencias es la mejora de las condiciones de participación de la Comunidad en las negociaciones internacionales¹²³, permitiendo a este ente *sui generis* conseguir un estatuto adecuado en organismos internacionales de acuerdo con las competencias que posee, y ello pese a la ausencia de disposiciones expresas a tal efecto. Tras el asunto 1/76 no hay duda de que en determinados supuestos las competencias externas pueden surgir de una de carácter interno aunque no se haya adoptado la medida correspondiente, es decir, cuando la competencia para legislar exista pero no se haya utilizado aún.¹²⁴

I.1.2.4 Otros dictámenes

El "tríptico jurisprudencial" que consagra el principio *in foro interno/foro externo* se ha visto matizado y adornado por otras resoluciones. Las más relevantes son las siguientes:

- el dictamen 1/75 *sobre un proyecto de acuerdo relativo a una norma sobre gastos locales*, de 11 de noviembre de 1975,

¹²² Dictamen 1/76, *op. cit.*, apartado 5, pp. 755-756.

¹²³ *Vid.* GROUX, *op. cit.*, pp. 20-23.

¹²⁴ *Vid.* MACLEOD *et al.*, *op. cit.*, pp. 48-53.

- el dictamen 1/78 *relativo a la participación de la Comunidad en un Acuerdo internacional sobre el caucho natural*, de 4 de octubre de 1978,
- el dictamen 2/91 *sobre el Convenio n° 170 de la OIT*, de 19 de marzo de 1993,
- el dictamen 1/94 *sobre la competencia de la Comunidad para celebrar acuerdos internacionales en materia de servicios y de protección de la propiedad intelectual*, de 15 de noviembre de 1994,
- el dictamen 2/92 *sobre la competencia de la Comunidad, o de una de sus instituciones, para participar en la Tercera Decisión revisada del Consejo de la OCDE relativa al trato nacional*, de 24 de marzo de 1995, y
- el dictamen 2/94 *sobre la adhesión de la Comunidad al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*, de 28 de marzo de 1996.

Refirámonos a cada uno de estos dictámenes:

- El *dictamen 1/75* se falló en respuesta a la cuestión planteada por la Comisión ante el TJCE sobre la compatibilidad de **un proyecto de acuerdo relativo a una norma sobre gastos locales elaborado en el marco de la OCDE** con las disposiciones del TCEE¹²⁵. El dictamen se detiene a analizar si la Comunidad tiene competencia para concluir este acuerdo, y si esa competencia es exclusiva, a lo que responde -en ambos casos- afirmativamente¹²⁶. En uno de sus pasajes se resalta la doble faceta de las políticas comunitarias y la importancia igualitaria que tienen tanto las competencias internas como las externas, señalando que "(a) commercial policy is in fact made up by the combination and interaction of internal and external measures, without priority being taken by one over the others."

125 En la parte dedicada a la admisibilidad de la demanda, el dictamen recoge una concepción amplia de la noción de "acuerdo" en relación con el art. 228 -actual 300-, para dar cabida en el mismo a la resolución del Consejo de la OCDE que contenía el proyecto de acuerdo, al reunir los dos elementos necesarios: tratarse de un compromiso entre sujetos de Derecho internacional y tener fuerza vinculante. Cfr. el dictamen 1/75, de 11 de noviembre de 1975, *Rec.* 1975, pp. 1355-1365, concretamente pp. 1359-1360.

126 *Vid.* J.V. LOUIS: "La competencia de la Comunidad en materia de política comercial. A propósito del dictamen emitido por el Tribunal de Justicia el 11 de noviembre de 1975", *RIE*, vol. 4, n° 1, pp. 7-25.

- El *dictamen 1/78* relativo a la participación de la Comunidad en un *acuerdo internacional sobre el caucho natural* negociado en la CNUCYD, examina si la Comunidad es competente para concluir el acuerdo y si es preceptiva la participación de los Estados miembros. El Tribunal concluye señalando que la Comunidad es competente al quedar el Convenio incluido en la política comercial, y que la participación de los Estados miembros dependerá de la opción tomada en la financiación¹²⁷: si recae en el presupuesto comunitario la competencia será exclusiva, mientras que si son los Estados miembros los responsables de esta cuestión, la participación en el acuerdo será conjunta de la Comunidad y de los Estados miembros.¹²⁸ Asimismo, se hace mención a que la "Organización Internacional del Caucho Natural" se ocupará de la ejecución de las disposiciones de este Acuerdo, del que será parte la Comunidad, volviendo a reafirmar su capacidad para establecer y participar en un organismo internacional siempre y cuando las funciones que éste desempeñen competan a la Comunidad.¹²⁹

- El TJCE examina en el *dictamen 2/91* la competencia de la Comunidad para celebrar la *Convención n° 170 de la OIT* sobre la seguridad en la utilización de los productos químicos en el trabajo, y si esta competencia es de carácter exclusivo¹³⁰. Los problemas relativos a la admisibilidad de la solicitud de dictamen se salvaron manteniendo que el art.

127 El carácter mixto del acuerdo decidido por consideraciones financieras ha sido criticado por la doctrina; *vid., inter alia*, T. FLORY: "L'avis 1/78 de la Cour de Justice des Communautés Européennes (accords international sur le caoutchouc naturel)", *RTD eur.*, n°1, 1980, pp. 21-30; R. HUESA VINAIXA: "La delimitación de competencias CEE-Estados miembros en los *acuerdos mixtos*: estudio de la práctica reciente", *RJE*, vol. 11, n° 1, 1984, pp. 33-52, especialmente pp. 39-40; J.M. PELÁEZ MARÓN: "La personalidad jurídica de las organizaciones administradoras de los acuerdos sobre productos básicos", *REDI*, vol. 34, 1982, pp. 9-30, especialmente pp. 23 y 24; J. ROLDÁN BARBERO: "La participación de la UE ..., *op. cit.*, p. 254. En el dictamen 1/94 sobre la OMC el TJCE matizó aquella postura basándose en que esta Organización dispone de un presupuesto de funcionamiento y no de un instrumento de actuación financiera; concretamente señala que "la asunción de los gastos de la OMC por los Estados miembros no puede en ningún caso justificar por sí sola la participación de los Estados miembros en la celebración del Acuerdo"; *vid.* dictamen 1/94, de 15 de noviembre de 1994, *Rec.* 1994, pp. 5267, concretamente p. 5270.

128 Dictamen 1/78, de 4 de octubre de 1979, *Rec.* 1979, pp. 2871-2921, especialmente 2894-2895 y 2920.

129 *Ibid.*, apartado 23, p. 2904.

130 Dictamen 2/91, de 19 de marzo de 1993, *Rec.* 1993, pp. 1061-1084. *Vid.* sobre este dictamen, L.N. GONZÁLEZ ALONSO: "De nuevo sobre la doctrina AETR: La naturaleza jurídica de la competencia comunitaria en materia de relaciones exteriores (Comentario al dictamen del TJCE 2/91, de 19 de marzo de 1993, Convenio n° 170 de la OIT)", *Noticias de la Unión Europea*, n° 117, 1994, pp. 93-101; A. OLESTI RAYO: "La competencia comunitaria para concluir convenios en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (Comentario al dictamen 2/91 de 19 de marzo de 1993)", *RJE*, vol. 20, n° 3, sep.-dic. 1993, pp. 945-971.

228 TCEE -actual 300 TCE- "permite abordar (...) la cuestión de si la celebración de tal Acuerdo está comprendida, o no, dentro de las competencias de la Comunidad", ya que afecta a la "extensión, exclusivamente desde el punto de vista de las normas de Derecho comunitario, de las competencias de la Comunidad y de los Estados miembros en el ámbito que es objeto del Convenio n° 170", y ello pese a que este Convenio únicamente podía ser ratificado por los Estados miembros y no por la Comunidad, que no gozaba -ni goza- de estatuto de miembro de pleno derecho en la OIT¹³¹. Si, llegado el caso, "la Comunidad no puede celebrar, por sí sola, el Convenio n° 170, su competencia externa podría ser ejercida, en su caso, a través de los Estados miembros, actuando *solidariamente en interés de la Comunidad*".¹³² Por tanto, en los supuestos en los que la Comunidad no pueda gozar de un estatuto adecuado en una OI a pesar de poseer competencias en el ámbito objeto del organismo, los Estados miembros partes en el mismo deberían actuar conjuntamente en interés de la Comunidad.

El Tribunal enuncia la teoría de los poderes implícitos recordando el asunto *Kramer* y el de la *navegación por el Rhin*, señalando, en relación con este último caso, que "(e)l Tribunal de Justicia declaró, en particular, que, siempre que el Derecho comunitario hubiera atribuido a las Instituciones de la Comunidad competencias en el ámbito interno con el fin de alcanzar un objetivo determinado, la Comunidad estaba facultada para contraer las obligaciones internacionales necesarias para la consecución de este objetivo, aun cuando no existiera una disposición expresa al respecto".¹³³ En este caso en concreto, el Tribunal declara la competencia de la Comunidad para celebrar el Convenio n° 170 de la OIT, pero de forma conjunta con los Estados miembros, ya que la materia del Acuerdo está comprendida, en parte, dentro de las competencias de la Comunidad y, en parte, dentro de la de los Estados miembros. Por tanto, la exigencia de unidad en la representación internacional de la Comunidad obliga a garantizar una estrecha cooperación entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias tanto en el proceso de negociación y de celebración como en la ejecución de los compromisos asumidos. Así, en el seno de la OIT, los Estados miembros están obligados a concertarse mutuamente para defender los intereses de la Comunidad para poner en práctica el acuerdo. En este caso concreto la cooperación es

131 *Ibid.*, apartados 3 y 4, p. 1075.

132 *Ibid.*, apartados 4 y 5, pp. 1075-1076.

133 *Ibid.*, apartado 7, p. 1076.

más necesaria, ya que la Comunidad no está capacitada para celebrar el Convenio de la OIT y debe hacerlo a través de los Estados miembros; son, pues, las instituciones comunitarias y los Estados miembros a los que corresponde "adoptar todas las medidas necesarias para garantizar del mejor modo posible esta cooperación" en la conclusión y en la ejecución de las obligaciones resultantes del Acuerdo¹³⁴.

- El *dictamen 1/94*¹³⁵ fue solicitado por la Comisión -como en los casos anteriores- con base en el art. 228 TCE -actual 300-, debido a la divergencia surgida entre ésta y el Consejo *sobre la competencia de la Comunidad para celebrar acuerdos internacionales en materia de servicios y de protección de la propiedad intelectual*, concretamente se trataba de los convenios GATS -Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios- y TRIPS -Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio- incluidos en el anexo al Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (OMC). En este caso, la Comisión mantiene la competencia exclusiva de la Comunidad para celebrar aquellos dos acuerdos, argumentación que el Tribunal rechaza, señalando, *grosso modo*, la existencia de una competencia compartida entre ésta y los Estados miembros¹³⁶.

El Tribunal descarta la argumentación seguida en el dictamen 1/76 para este caso, según la cual "(d)esde el momento en que el Derecho comunitario ha conferido a las Instituciones competencias internas destinadas a alcanzar un *objetivo determinado*, la competencia internacional de la Comunidad se deriva de manera implícita de dichas

134 *Ibid.*, pp. 1063-1064 y 1083, apartados 36 a 38.

135 Dictamen 1/94, de 15 de noviembre de 1994, *Rec.* 1994, pp. 5267-5422.

136 Habría que hacer ciertas matizaciones, así, los suministros transfronterizos de servicios incluidos en el acuerdo GATS -que por analogía son asimilados por la Corte a los intercambios internacionales de mercancías- son competencia exclusiva de la Comunidad al quedar sometidos al art. 113 -actual 133- TCE, partiendo de que el Tribunal señala que en virtud de éste, la Comunidad es la única competente para celebrar los Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías. Estas consideraciones son de carácter general, porque, como aclara TORRENT, "(e)s cierto que el Tribunal ha dicho que los acuerdos GATS y TRIPS, tomados en su conjunto, son de competencia compartida de la Comunidad y de los Estados miembros, (...) pero en relación a cada cuestión específica que se plantee en el seno de la OMC no hay una competencia mixta; cada cuestión específica será cubierta ya por la competencia exclusiva de la Comunidad, ya por la competencia de los Estados miembros", con dos únicas excepciones: primero, cuando una cuestión incluya aspectos que fueran unos de competencia exclusiva de la Comunidad y otros de competencia de los Estados, y la segunda excepción se daría cuando una cuestión constituyera el objeto de disposiciones legislativas paralelas de la Comunidad y de los Estados miembros; *vid.* R. TORRENT MACAU: "La política comercial común a la luz del dictamen 1/94 del TJCE", *Información Comercial Española. Revista de Economía*, nº 744-745, agosto-septiembre 1995, pp. 21-33, concretamente en p. 27.

disposiciones."¹³⁷ Esto es así, porque en el asunto de la *navegación por el Rhin* -al igual que en el asunto *Kramer*- la adopción de normas comunes autónomas no permitían realizar el objetivo determinado, siendo necesario incluir a terceros Estados, y por tanto proyectar hacia el exterior la competencia interna,¹³⁸ conectándose, claramente, con el *efecto útil*. De este modo, se comprende que la competencia externa pueda ser ejercitada, sin que se haya producido previamente la adopción de un acto legislativo interno, y se convierta así en exclusiva. Pero no ocurre lo mismo en el ámbito de *los servicios*, donde el único objetivo expresamente indicado en los capítulos relativos al derecho de establecimiento y a la libre prestación de servicios es la realización de estas libertades en beneficio de los nacionales de los Estados miembros de la Comunidad, no encontrándose indisolublemente ligado al trato que se dispensa en la Comunidad a los nacionales de países terceros o a los nacionales de Estados miembros de la Comunidad en países terceros.¹³⁹ De acuerdo con el Tribunal, es suficiente una acción de los Estados miembros concertada o determinar las actitudes que los Estados miembros deben adoptar frente al exterior. Por tanto, al criterio de *necesidad* del dictamen 1/76 del que se hacía depender la existencia de competencias implícitas externas se añade el de la *proporcionalidad*¹⁴⁰; como señala Bourgeois: "even if external action by the EC may be necessary, one should assess whether the aim could not be achieved by e.g. a concerted action of Member States." Tampoco en relación con el *acuerdo TRIPS* será de aplicación el razonamiento del dictamen 1/76, señalando el Tribunal al respecto que "la unificación o armonización de la propiedad intelectual en el marco comunitario no debe

137 Dictamen 1/94, *op. cit.*, apartado 82, p. 5413.

138 En el primer caso, con el fin de sanear la situación económica del transporte fluvial en la cuenca del Rhin en el marco de la política común de transportes, en el segundo, en favor de la conservación de recursos marinos en el seno de la política agrícola común.

139 *Ibid.*, apdos. 85, 86 y 90, pp. 5413-5415. Este razonamiento del Tribunal no es compartido por BOURGEOIS, que ve en él un paso atrás en la teoría de los poderes implícitos expuesta en el dictamen 1/76 al aplicarla de forma restrictiva. Para este profesor, la experiencia muestra que asegurar de forma efectiva dentro de la CE una oferta de servicios y el derecho de establecimiento libres, es difícil de conciliar cuando se deja a disposición de los Estados miembros las medidas a tomar en relación con terceros Estados, por éste y otros motivos, un conjunto de directivas contienen disposiciones en relación con terceros Estados, como también reconoce el Tribunal, sin embargo, éste considera que no hace *necesario* para la CE ser parte del GATS; cfr. J.H. BOURGEOIS: "The EC in the WTO and Advisory Opinion 1/94: an Echternach Procession", *CMLR*, 32, 1995, pp. 763-787, concretamente, pp. 780-781.

140 *Vid.* J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES: "La competencia de la CE para celebrar el acuerdo de la Organización Internacional del Comercio (Comentario al dictamen del TJCE 1/94, Acuerdo OMC, de 15 de noviembre de 1994), *RJE*, vol. 22, n° 2, 1995, pp. 593-618, especialmente p. 611.

necesariamente ir acompañada, para tener un *efecto útil*, de acuerdos con países terceros".¹⁴¹

El dictamen 1/94 se ocupa, igualmente, de la obligación de cooperación entre Estados miembros e instituciones comunitarias, ya que la Comisión argumenta en favor de la existencia de competencias exclusivas de la Comunidad en estos ámbitos, las dificultades que pudieran surgir en el plano de la aplicación del Acuerdo OMC y de sus Anexos, como consecuencia de la coordinación necesaria para garantizar la unidad de acción en caso de participación conjunta de la Comunidad y de los Estados; el Tribunal responde al respecto que esta preocupación legítima no puede modificar el sentido de la respuesta que haya de darse a la cuestión de la competencia. Reseña, a continuación, como hizo en los asuntos 1/78 y 2/91¹⁴², la necesidad de una estrecha cooperación entre los Estados miembros y las instituciones tanto en el proceso de celebración como en el de ejecución de los compromisos asumidos, obligación de cooperar que se deriva de la unidad en la representación internacional de la Comunidad. En el caso concreto que aborda el dictamen 1/94 el "deber de cooperar se impone, de manera aun más imperiosa, en el caso de Acuerdos como los Anexos al Acuerdo OMC, entre los cuales existe una relación indisoluble, teniendo en cuenta además el mecanismo de retorsión cruzada establecido por el Entendimiento sobre solución de diferencias."¹⁴³ El dictamen 1/94 decidió la participación conjunta en la OMC, cuyo Acuerdo constitutivo -conjuntamente con los Anexos- fue aprobado en nombre de la CE el 22 de diciembre de 1994 por el Consejo de la Unión, incluyendo aquél como Miembro inicial de la OMC a las partes contratantes del GATT de 1947 y la Comunidad Europea, tras su aceptación¹⁴⁴.

141 *Ibid*, apartado 100, p. 5417.

142 Respectivamente sobre la participación de la Comunidad en el *acuerdo internacional sobre el caucho natural*, y sobre el *convenio n° 170 de la OIT*, precitados.

143 *Vid.* el dictamen 1/94, *op. cit.*, apdos. 107-109, pp. 5420-5421. El Tribunal era totalmente consciente de que el reconocimiento de una competencia compartida planteaba importantes dificultades desde el punto de vista de la unidad de acción exterior de la Comunidad; *vid.* A. REMIRO BROTONS: "*Pelagattos y Aristogattos de la Comunidad Europea ante el Reino de la OMC*", *Gaceta Jurídica* 1996, D-26, pp. 7-82, concretamente p. 72.

144 Los arts. XI y XIV del Acuerdo por el que se establece la OMC se refieren expresamente a las Comunidades Europeas, sin embargo, únicamente la CE forma parte de la Organización. *Vid.* decisión del Consejo, de 22 de diciembre de 1994, relativa a la celebración en nombre de la CE, por lo que respecta a los temas de su competencia, de los acuerdos resultantes de las negociaciones multilaterales de la Ronda de Uruguay (1986-1994), *DO L* 336, de 23 de diciembre de 1994, pp. 1-10.

- El Reino de Bélgica solicitó que el TJCE se declarase, en el marco del art. 228 TCE -actual 300-, sobre la base jurídica y la naturaleza exclusiva o compartida de la competencia de la Comunidad para participar en la Decisión del Consejo relativa a la participación de la Comunidad en la *Tercera Decisión revisada del Consejo de la OCDE relativa al trato nacional*, dando lugar al *dictamen 2/92*¹⁴⁵. La Tercera Decisión es una resolución de una organización internacional de carácter vinculante para los países miembros de la OCDE, y para la Comunidad tras su adhesión a aquélla. De este modo, con carácter preliminar, el TJCE la equipara a un "acuerdo entre la Comunidad y países terceros", teniendo cabida en el procedimiento del art. 228 TCE -actual 300-, y reafirmando lo ya establecido en el dictamen 1/75¹⁴⁶, es decir, "que, al referirse a un *acuerdo*, la disposición antes citada utiliza este término en sentido general para designar cualquier compromiso contraído por sujetos de Derecho internacional que sea vinculante."¹⁴⁷

Este dictamen guarda importantes paralelismos con el 1/94 al centrarse en el alcance de la política comercial común -art. 113, actual 133 TCE- y en la posible competencia exterior comunitaria *exclusiva*; ambos supuestos "eliminan toda duda sobre el hecho de que la competencia exclusiva de la Comunidad en materia de política comercial no cubre más que una parte reducida de la política económica exterior"¹⁴⁸, perteneciendo el resto a los Estados miembros. Así, el TJCE señala en este asunto que el art. 113 no atribuye a la Comunidad competencia exclusiva para participar en la Tercera Decisión; con carácter subsidiario, la Comisión alega que esta participación podría basarse en otras disposiciones del Tratado, además de en el art. 113, reafirmando a continuación la *teoría de los poderes implícitos*, al señalar que "en ambos casos, habría que aplicar los principios derivados de la sentencia *AETR* y del dictamen 1/76, según los cuales la competencia externa de la Comunidad, a falta de disposiciones expresas del Tratado, puede deducirse de sus facultades de actuación internas." Enfatiza el paso dado por el asunto de la *navegación por*

145 Esta Tercera Decisión fue adoptada en el marco de las actividades de la OCDE relativas al trato que debía dispensarse a las empresas bajo control extranjero establecidas en el territorio de sus miembros, *vid.* dictamen 2/92, de 24 de marzo de 1995, *Rec.* 1995, pp. I-521-561, especialmente apartados 1 y 2.

146 Dictamen 1/75, de 11 de noviembre de 1975, *Rec.* 1975, pp. 1355-1365, especialmente p. 1360.

147 Dictamen 2/92, *op. cit.*, p. 553, apartado 8.

148 R. TORRENT MACAU: "La política comercial común a la luz del dictamen 1/94 del TJCE", *op. cit.*, p. 29.

el *Rhin* respecto del caso *AETR*, señalando que "la competencia externa basada en los poderes de acción interna de la Comunidad puede ejercitarse sin que previamente se haya adoptado un acto normativo interno, (...)", poniendo de relieve que el ámbito cubierto por la Tercera Decisión ha sido objeto de actos normativos internos, todo ello enlazado con la cuestión de la naturaleza exclusiva de las competencias comunitarias en este ámbito. El Tribunal concluye manteniendo que efectivamente la Comunidad ha adoptado medidas en las que puede basarse una competencia externa exclusiva, pero esos actos no se aplican a todos los ámbitos de actividad contemplados en la Tercera Decisión, de lo que se deduce que, si bien la Comunidad es competente para participar en ella, también lo serán los Estados miembros, existiendo una competencia compartida¹⁴⁹.

- En último lugar nos ocuparemos del *dictamen 2/94 relativo a la adhesión de la Comunidad al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*, conocido como Convenio de Roma de 1950¹⁵⁰, en el que el Tribunal de Justicia vuelve a ocuparse de la competencia comunitaria para concluir un acuerdo celebrado en el marco de una organización internacional -el Consejo de Europa-. El Tribunal se declaró favorable a la admisibilidad de la solicitud de este dictamen, interpuesto por primera vez por el Consejo, y ello a pesar de que las negociaciones tendentes a facilitar la adhesión de la Comunidad en el Convenio de Roma no habían comenzado¹⁵¹. Por otra parte, el Tribunal centra su argumentación en busca de una base jurídica adecuada que permita a la Comunidad adherirse a dicho Convenio, y en ese análisis recalca el *principio de atribución de competencias* deducido del art. 3 B -actual art. 5- TCE¹⁵², y que debe ser respetado tanto en el plano interno de la acción de la Comunidad como en el internacional. El Tribunal recuerda que la *teoría de los poderes implícitos* ha sido ampliamente reiterada por la jurisprudencia en el ámbito de las relaciones internacionales; concretamente

149 Dictamen 2/92, *op. cit.*, pp. 585-561, apartados 28, 29, 32 y 33.

150 Dictamen 2/94, de 28 de marzo de 1996, *Rec.* 1996, pp. I-1759-1790.

151 Esta interpretación amplia trata de salvaguardar el efecto útil del procedimiento del apartado 6 del art. 228 TCE, que según el Tribunal incluye como único requisito el conocimiento del objeto del acuerdo previsto, lo que ocurría en este caso; así dispuso que "con independencia de las modalidades de la adhesión de la Comunidad al Convenio, el objeto general de dicho Convenio, la materia que regula y el alcance institucional de dicha adhesión para la Comunidad son perfectamente conocidos". *Ibid.*, apartados 11, 12 y 16, pp. 1785-1786.

152 Esta disposición reza en su primer párrafo: "La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna."

señala que la actuación de la Comunidad se basa normalmente en competencias específicas, pero éstas no tienen por qué resultar necesariamente de disposiciones específicas del Tratado, pudiendo hacerlo implícitamente de éstas, siempre que la asunción por la Comunidad de esas obligaciones internacionales sea *necesaria* para alcanzar un objetivo determinado.

El Tribunal concluye que, en el estado actual del Derecho comunitario, la Comunidad no tiene competencia para adherirse al Convenio de Roma, al no encontrar competencia alguna al respecto, ni de carácter expreso, ni implícito¹⁵³, al no existir ninguna disposición del Tratado que "confiera a las Instituciones comunitarias, con carácter general, la facultad de adoptar normas en materia de derechos humanos o de celebrar convenios internacionales en este ámbito", y tras constatar, finalmente, la inadecuación a este caso de la aplicación del art. 235 -actual 308- TCE. Por tanto, la única solución que permitiría la adhesión sería la modificación del Tratado constitutivo de la CE¹⁵⁴. Ahora bien, como la profesora Escobar Hernández pone de relieve, pese a la valoración en general positiva que desde una perspectiva material se puede mantener de la conclusión del TJCE en este dictamen, "cierra en falso el debate sobre la adhesión, sobre la base de un argumento competencial que, sin embargo, deja abierto el problema real que subyace al mismo: la conveniencia de someter a las instituciones comunitarias -incluido el Tribunal de Justicia- a un control externo, que

153 Es abundante la doctrina que considera este fallo del TJCE una ocasión perdida para integrar las disposiciones del Convenio de Roma en el ordenamiento jurídico comunitario, entre ellas, WACHSMANN, que examinando la jurisprudencia norteamericana y del TIJ relativa a la teoría de los poderes implícitos, interpreta de forma amplia los objetivos de la CE, admitiendo la existencia de competencias implícitas que fundamentan tal adhesión; en este sentido *vid.* P. WACHSMANN: "L'avis 2/94 de la Cour de Justice relatif à l'adhésion de la Communauté européenne à la Convention de sauvegarde de droits de l'homme et des libertés fondamentales", *RTD eur.*, n° 32 (3), juil.-sept. 1996, pp. 467-491, especialmente pp. 482 y ss. GAJA defiende, igualmente, una concepción amplia de los objetivos comunitarios, señalando que la protección de los derechos humanos es un objetivo horizontal que afecta a todos los ámbitos del Derecho comunitario; *vid.* G. GAJA: "Opinion 2/94, Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, given on 28 March 1996, not yet reported", *CMLR*, n° 33, 1996, pp. 973-989, concretamente pp. 984-985. Sobre este asunto; *vid.* F. JACOBS: "European Community Law and the European Convention on Human Rights", en *Institutional Dynamics of European Integration. Essays in Honour of Henry G. Schermers*, vol. II, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1994, pp. 561-571; J. PIPKORN: "La Communauté Européenne et la Convention Européenne des Droits de l'Homme", *RTDH*, n° 14, 1993, pp. 221-241; J. RIDEAU: "Le rôle de l'Union Européenne en matière de protection des droits de l'homme", *RCADI*, 265, 1997, especialmente pp. 340 y ss.; A. TOTH: "The European Union and Human Rights: the Way Forward", *CMLR*, n° 34, 1997, pp. 459-491.

154 Dictamen 2/94, *op. cit.*, pp. 1787-1790.

garantice el respeto efectivo de los derechos humanos en el desempeño de sus respectivas funciones"¹⁵⁵.

RECAPITULACIÓN

Una vez examinadas las resoluciones más relevantes del TJCE sobre las competencias implícitas exteriores, estamos en condiciones de hacer las siguientes consideraciones:

- Las necesidades comunitarias de actuar hacia el exterior han impulsado la aplicación de la *teoría de los poderes implícitos*, constituyendo ésta un cauce de alimentación competencial esencial para que la Comunidad pueda actuar en el marco de las organizaciones internacionales, siempre que los asuntos allí tratados afecten a las competencias comunitarias. Esta teoría no tiene una aplicación exclusiva en el ámbito internacional, pero ha sido el plano exterior el que más se ha beneficiado de la misma, fundamentalmente porque en él la ausencia de competencias internas al respecto es mayor, como se pone de relieve en conexión con las relaciones entre la Comunidad y las organizaciones internacionales.

- El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha sido el intérprete de esta vía de alimentación competencial implícita, evolucionando a través de tres decisiones claves hasta consagrar el llamado *principio del paralelismo entre las competencias internas y externas* en el dictamen 1/76. Sin embargo, la jurisprudencia posterior ha evidenciado la falta de unos requisitos definidos aplicables a cualquier asunto para determinar cuándo es posible la asunción de compromisos internacionales por la Comunidad ante la ausencia de competencias explícitas al respecto, lo que ha dado lugar a lecturas posteriores restrictivas de este principio.

- Según el principio *in foro interno/foro externo*, una competencia externa puede adoptarse por las instituciones comunitarias cuando se den las siguientes condiciones:

¹⁵⁵ C. ESCOBAR HERNÁNDEZ: "La Comunidad Europea y el Convenio Europeo de Derechos Humanos: ¿el fin de una vieja polémica? (Comentario al Dictamen 2/94 del TJCE, de 28 de marzo de 1996), *RIE*, vol. 23-3, 1996, pp. 817-838, especialmente p. 837.

- 1) que exista una *competencia interna* en las disposiciones del Tratado -sin ser necesaria la mediación del Derecho derivado-, es decir, es necesario identificar una base jurídica específica para que la acción internacional comunitaria esté permitida implícitamente;
- 2) que el compromiso internacional que contrae la Comunidad sea *necesario* para la realización de uno de sus *objetivos*; este objetivo aparece especificado mediante la disposición que prevé la competencia interna;¹⁵⁶
- 3) que el objetivo no pueda ser alcanzado de otro modo, *ad ex.*, a través de la acción conjunta de los Estados miembros, lo que ha sido denominado como el *criterio de la proporcionalidad*¹⁵⁷.

Este intento de sistematizar los requisitos establecidos por el TJCE en la jurisprudencia que hemos analizado, no nos ofrece los límites exactos de las competencias implícitas, y son numerosos los problemas que se presentan, por lo que serán de gran interés los futuros desarrollos del Tribunal sobre el tema. Entre las cuestiones más controvertidas nos encontramos con la delimitación del concepto "objetivo comunitario", cuyo alcance legitima la proyección exterior, siempre y cuando exista una competencia interna que lo concrete; así, para evitar la confusión entre "necesidad" y "oportunidad" parece conveniente la interpretación extensiva del *criterio de necesidad* que tendrán que realizar las instituciones comunitarias para iniciar cualquier acción y que, en caso de desacuerdo, se llevaría ante el TJCE. Este criterio de necesidad se encuentra íntimamente ligado con el llamado *efecto útil* de las disposiciones de las que se deriva esta competencia interna, ya que si con éstas se puede realizar el objetivo comunitario, es decir, si actuando en el plano interno no queda desvirtuada su utilidad, la asunción de compromisos internacionales no estaría legitimada. De lo expuesto hasta ahora, podemos señalar que ese paralelismo puede ser o no pleno, dependiendo de la noción más o menos amplia que se dé a los objetivos comunitarios, además de tener en cuenta otras condiciones establecidas por el Tribunal como el criterio de proporcionalidad. Apreciamos, por tanto, que la determinación de las competencias se confunde con la interpretación de su Tratado constitutivo, al igual que en

156 Estos dos requisitos aparecen claramente en el dictamen 1/76 sobre la *navegación por el Rhin*, precitado.

157 Incluido en el dictamen 1/94 sobre la *competencia de la Comunidad para celebrar los Acuerdos Internacionales en materia de servicios y de protección de la propiedad intelectual*, precitado.

otras organizaciones internacionales¹⁵⁸. En resumen, los límites exactos de los poderes implícitos externos no son claros.

- La jurisprudencia que hemos examinado se refiere de uno u otro modo a las organizaciones internacionales, abordando, en la generalidad de los casos, el problema de la existencia de competencias por parte de la Comunidad para adherirse a convenciones internacionales negociadas en el seno de estos organismos -como la Comisión Económica Europea de las Naciones Unidas, la OCDE, la CNUCYD, la OIT y el Consejo de Europa-; algunas de estas convenciones establecían a su vez organizaciones internacionales dotadas de subjetividad jurídica internacional, como la Comisión de Pesquerías del Atlántico Nordeste, el Fondo europeo de inmovilización de la navegación interior, la Organización Internacional del Caucho Natural y la OMC. Las conclusiones que podemos extraer de lo examinado en este apartado pueden dividirse en dos partes, una dedicada a lo expresamente establecido sobre el modo en que han de conducirse las relaciones entre la Comunidad y las organizaciones internacionales, y una segunda sobre la utilidad de la aplicación de la teoría de los poderes implícitos a este ámbito del *ius communicandi*:

1) La jurisprudencia del TJCE pone de relieve la existencia de una competencia comunitaria para *participar en organizaciones internacionales, adhiriéndose a las ya existentes o estableciendo conjuntamente con terceros Estados nuevos organismos*; consecuentemente la Comunidad podrá realizar aquellos actos que sean necesarios para defender sus intereses -todo ello se ha visto confirmado por la práctica-. Se reconoce, por tanto, la capacidad de ser miembro de OIs incluso con un estatuto de pleno derecho. Naturalmente esto será posible cuando la Comunidad disponga de amplias competencias en el ámbito de actuación de la organización en cuestión y siempre que sea necesaria esta proyección internacional para alcanzar un objetivo comunitario. Además, en ningún caso la capacidad de la Comunidad para participar en OIs puede ser incompatible con las disposiciones del TCE¹⁵⁹. La participación plena de la CE en OIs se formaliza a través de la conclusión de un acuerdo internacional -si es de nueva creación- o de su adhesión al mismo -si se encuentra en funcionamiento-. Ahora bien, recordemos que se trata de tratados singulares que incluyen

158 Cfr. J.A. CARRILLO SALCEDO: *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*, (2ª edición), Madrid, 1976, p. 377.

159 Por ejemplo, por atribuir a órganos de una nueva organización, poderes que detentan instituciones comunitarias, *vid. infra* dictamen 1/76, precitado.

las bases de un ordenamiento jurídico. Por ello, ¿será suficiente como fundamento jurídico las disposiciones del TCE relativas al *ius ad tractatum*? De la práctica se deduce que a estas competencias expresas se unen las competencias implícitas, ya que aquéllas prácticamente nada señalan sobre la participación de la CE en OIs¹⁶⁰. Por otro lado, el Tribunal de Luxemburgo establece la *obligación de los Estados miembros de cooperar conjuntamente* y con las instituciones comunitarias en el seno de OIs para garantizar la unidad de acción cuando la participación es conjunta de la Comunidad y de los Estados miembros¹⁶¹, o cuando aquélla no ostenta aún el estatuto de miembro en la organización pese a poseer competencias en el sector dependiente del organismo¹⁶². Asimismo, el Tribunal impone el deber para los Estados de cooperar mutuamente utilizando todos los medios disponibles, tanto jurídicos como políticos, para lograr la participación de la Comunidad en aquellos organismos que traten asuntos de su competencia¹⁶³.

2) Este cauce de alimentación implícito viene a suplir la falta de disposiciones expresas del TCE y se justifica jurídicamente por la necesidad de asumir obligaciones internacionales, por lo que atendiendo a las competencias comunitarias, a los objetivos a alcanzar y a otros condicionamientos que señale el Tribunal en su jurisprudencia, las instituciones comunitarias deberán poner en marcha acciones con otros sujetos de Derecho internacional tendentes a defender los intereses comunitarios, ejerciendo derechos y asumiendo deberes en el ámbito internacional. De este modo, los esfuerzos comunitarios deben orientarse en relación con las organizaciones internacionales a: 1) lograr la participación más adecuada en sus órganos -*ad ex.*, como observador o miembro de pleno derecho-, 2) ejercer el derecho de legación activa ante OIs y permitir que éstas establezcan una representación ante la Comunidad/Unión, y 3) desarrollar relaciones de carácter administrativo con estos organismos, independientemente de poder mantener una relación más estrecha¹⁶⁴. Estas tres facetas de las relaciones de la CE/UE con OIs -que examinaremos en el Capítulo III- se

160 *Ad ex.*, en relación a la FAO se incluyeron como fundamentos jurídicos los arts. 37 -ex 43-, 133 -ex 113- y 308 -ex 235-, cfr. *infra* en el Capítulo V de este trabajo.

161 Como en la OMC, dictamen 1/94, precitado.

162 Asunto *Kramer*, en relación con la Comisión de Pesquerías del Atlántico Nordeste, precitado.

163 Asunto *Kramer*, precitado, apartado 45, p. 1311

164 Sobre la conveniencia de sustituir en las manifestaciones de las relaciones con OIs, las menciones a la Comunidad por la Unión Europea, *vid. supra*.

desarrollarán atendiendo a las competencias comunitarias, que principalmente serán implícitas, de acuerdo con el principio *in foro interno/foro externo* constituido por los requisitos enumerados más arriba, e independientemente del carácter obligatorio o facultativo de la acción internacional que se pretende asumir¹⁶⁵.

En resumen, la teoría de los poderes implícitos ofrece una nueva dimensión a la determinación de competencias exteriores comunitarias atendiendo al método teleológico y al razonamiento sistemático, basados en el efecto útil y el necesario de las disposiciones del TCE, especialmente relevante en las relaciones de la Comunidad con las organizaciones internacionales.

I.1.3 LA VÍA DEL ARTÍCULO 308 DEL TRATADO CONSTITUTIVO DE LA COMUNIDAD EUROPEA

De entre los cauces de alimentación competencial comunitaria, el último que nos disponemos a examinar posee un carácter subsidiario respecto de los dos estudiados anteriormente. La vía incluida en el art. 308 TCE -ex 235- puede utilizarse en aquellos supuestos en los que la Comunidad Europea necesite alcanzar uno de sus objetivos y las disposiciones del TCE no confieren poderes de acción de forma expresa o implícita para ello. Este supuesto fue introducido de forma originaria en el TCEE¹⁶⁶ con el propósito de flexibilizar la rigidez del principio de atribución de competencias. Consecuentemente, ha producido una ampliación de las competencias materiales no sólo en el ámbito interno - como en un principio se mantenía- sino también en el externo -como ya señalara Pescatore en 1961 y confirmara una década más tarde el TJCE en el asunto *AETR*¹⁶⁷-. De este modo, el art. 308 TCE hace frente a determinadas carencias competenciales necesarias para alcanzar alguno de los objetivos comunitarios, lo que puede interpretarse como una quiebra

165 Aunque los supuestos comunes son los obligatorios, la asunción de una recomendación sin carácter coercitivo, por ejemplo, puede predisponer otra acción posterior obligatoria para la Comunidad.

166 El art. 308 -ex 235- reza: "Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes." El apartado primero del art. 95 TCECA y el art. 203 TCEEA contienen disposiciones concordantes con el art. 308 -ex 235- TCE.

167 Véase, respectivamente, P. PESCATORE: "Les relations extérieures des Communautés Européennes. Contribution à la doctrine de la personnalité des organisations internationales", *RCADI*, n°103, 1961 II, p. 107, y la sentencia de 31 de marzo de 1971, 22/70, *Rec.* 1971, p. 283, apartado 95.

parcial del principio de atribución de competencias -de ahí la rigidez de la unanimidad para que el Consejo pueda activar este cauce-.

El recurso al art. 308 -ex 235- TCE se utiliza como fundamento jurídico de carácter exclusivo¹⁶⁸ y como fundamento jurídico complementario¹⁶⁹ principalmente en materia convencional. Así, esta disposición ha permitido la conclusión de acuerdos internacionales entre la CE y las organizaciones internacionales en numerosas ocasiones, cuando las relaciones que se pretendían establecer excedían de los vínculos de naturaleza administrativa deducibles de los arts. 302 -ex 229- a 304 -ex 231- TCE -o de otras disposiciones-, sin tener cabida el recurso a las competencias implícitas. Por tanto, el art. 308 TCE se utiliza como fundamento jurídico complementario para articular las relaciones de la CE con OIs¹⁷⁰. Ahora bien, esta cláusula del art. 308 TCE habilita los poderes de acción necesarios para alcanzar un objetivo o, lo que es lo mismo, acciones concretas decididas caso por caso, por lo que "su activación no consolida jurídicamente la competencia"¹⁷¹.

La dificultad mayor que gira en torno a este cauce competencial del art. 308 TCE ha sido la de aclarar y concretar los requisitos exigidos en esta disposición. Las interpretaciones laxas y ambiguas sobre estos elementos propiciaron su utilización excesiva tras un primer período de aplicación cauta por el Consejo¹⁷².

168 *Ad ex.*, cuando no existe otra competencia exterior comunitaria o cuando el art. 308 se ha utilizado ya como base para la adopción de normas internas.

169 *Ad ex.*, para concluir los llamados acuerdos comerciales preferenciales que van más allá de los meros acuerdos comerciales -basados en el art. 133 TCE- pero sin llegar al estadio más desarrollado de los de asociación (art. 310 -ex 238- TCE). El requisito de la ausencia de competencias no impide, obviamente, que esta vía del art. 308 -ex 235- TCE pueda utilizarse como base jurídica complementaria cuando se pretende concluir un acuerdo con una OI que incluye -además de los ámbitos para los que existen competencias expresas o implícitas en el TCE- otros sectores materiales para los que no se prevé poder de acción alguno.

170 Eventualmente el art. 308 TCE podría constituir un fundamento jurídico complementario al art. 310 -ex 238- TCE para la conclusión de un acuerdo de asociación con una organización internacional.

171 P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA *et al.*, *op. cit.*, p. 137.

172 El art. 308 -ex 235- TCE se aplicó por primera vez en 1962, y hasta el impulso que supuso la reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en París una década más tarde, apenas se utilizó en acciones en los ámbitos de la agricultura, la unión aduanera, y la política social. Entre 1973 y 1988 se generalizó su uso, extendiéndose -igualmente- a los sectores relativos a la investigación, el medio ambiente, la política regional y el sistema monetario europeo, materias que introdujo el Acta Única Europea en 1986; *vid.* J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *op. cit.*, p. 215.

Los requisitos del art. 308 TCE aparecen recogidos en la primera parte de esta disposición, y son los siguientes: 1) La *ausencia en el TCE de poderes de acción necesarios* para llevar a cabo un acto de la Comunidad, 2) que con ese acto o acción se persiga alcanzar *algún objetivo comunitario*, y 3) que esa acción sea *necesaria* para lograr tal objetivo. Examinemos brevemente cada uno de ellos:

1) El primer requisito relativo a la *inexistencia de poderes de acción* para llevar a cabo un acto de la Comunidad, convierte al art. 308 TCE en un cauce competencial de carácter subsidiario. El elemento que examinamos distingue esta vía competencial de la llamada teoría de los poderes implícitos, ya que en esta última el TCE contiene una competencia interna que permite realizar una extensión de poderes para así alcanzar el objetivo concreto, mientras que la vía del art. 308 TCE permite crear competencias para casos determinados a partir de un objetivo y ante la ausencia de poderes para ello. De ahí que esta disposición sea conocida como la "cláusula de imprevisión"¹⁷³. Ahora bien, ¿esta imprevisión debe ser total o completa? El TJCE no ha mantenido una misma postura sobre este punto. Así, en la sentencia *Massey-Ferguson* señaló que la referencia a la ausencia de atribución de competencia necesaria no podía interpretarse en el sentido de una ausencia total de poder para actuar, por lo que cabe recurrir al art. 308 TCE cuando la atribución competencial prevista en el Tratado no "resulte suficientemente eficaz o su aplicabilidad exija una interpretación excesivamente extensiva y controvertida"¹⁷⁴. Sin embargo, en otras sentencias posteriores ha mantenido que la aplicación del art. 308 TCE debía ser más restrictiva, consecuencia -en parte- de su utilización abusiva. Así, en 1987 señaló que "sólo está justificado recurrir a este artículo como fundamento jurídico de un acto, cuando *ninguna otra* disposición del Tratado confiera a las instituciones comunitarias la competencia necesaria para adoptar dicho acto"¹⁷⁵. Esta última interpretación -más acorde con la letra del art. 308 TCE- es la que el TJCE ha mantenido ulteriormente.

¹⁷³ La vía del art. 308 TCE tiene una mayor aplicación en el ámbito interno de la CE que en el externo, al contrario que las competencias originadas a través de la teoría de los poderes implícitos.

¹⁷⁴ Cfr. J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *op. cit.*, p. 217. *Vid.* sentencia de 12 de julio de 1973, asunto 8/73, *Massey-Ferguson*, *Rec.* 1973, pp. 897 y ss., especialmente, pp. 907 y 908, apartados 3 y 4.

¹⁷⁵ Sentencia de 26 de marzo de 1987, *Comisión/Consejo*, asunto 45/86, *Rec.* 1987, pp. 1517 y ss., especialmente p. 1520, apartado 13. Cfr. igualmente, sentencia de 3 de diciembre de 1996, *Portugal/Consejo*, asunto C-268/94, *Rec.* 1996, pp. 6177 y ss., especialmente p. 6216, apartado 21, y sentencia de 28 de mayo de 1998, *PE/Consejo*, asunto C-22/96, *Rec.* 1998, pp. 3231 y ss., especialmente p. 3249, apartado 22.

2) El segundo requisito consiste en que con esa acción se persiga *alcanzar un objetivo comunitario*. Ahora bien, ¿cuáles serán esos "objetivos de la Comunidad"? ¿Incluimos únicamente los de carácter general contenidos en los arts. 2, 3 y 4 TCE, o igualmente otros de carácter específico¹⁷⁶, o incluso aquellos recogidos en el preámbulo y no consagrados en el articulado? Creemos que las acciones comunitarias exteriores pueden utilizar la vía del art. 308 siempre que persigan tanto objetivos de carácter general como específicos incluidos en el articulado y en tanto que se reúnan los demás requisitos-; sin embargo, los contenidos en el preámbulo del Tratado que no han sido recogidos en la parte dispositiva -que es la jurídicamente vinculante- únicamente podrán servir como elemento interpretativo. Por ejemplo, en el dictamen 2/94 sobre la *adhesión de la Comunidad al Convenio de Roma*, algunos Estados miembros de la UE y el Parlamento Europeo defendían que la protección de los derechos humanos constituye un objetivo de la Comunidad, justificando su afirmación principalmente con referencias sobre el tema a los preámbulos del TCE, del TUE¹⁷⁷ y del AUE; otro grupo de Estados -entre ellos el español- señalaron que el respeto de los derechos humanos no figura entre los objetivos de la Comunidad; el TJCE declaró que el art. 308 "no puede servir de base para ampliar el ámbito de competencias de la Comunidad más allá del *marco general que resulta del conjunto de las disposiciones del Tratado, y en particular de las que definen las misiones y acciones de la Comunidad*", es decir, formula implícitamente el requisito relativo al logro de un objetivo comunitario en términos amplios, refiriéndose no ya a las "misiones y acciones de la Comunidad" sino al "marco general" resultante del conjunto de las disposiciones del Tratado¹⁷⁸. El TJCE concluye declarando que la Comunidad no tiene competencia para adherirse al Convenio de Roma en el estado actual del Derecho comunitario, debido a que tal adhesión "entrañaría un cambio sustancial del actual régimen comunitario de protección de los derechos humanos, en la medida en que implicaría la inserción de la Comunidad en

176 *Ad ex.*, arts. 14 -ex 7 A- sobre el mercado interior, 23.1º -ex 9.1º- y 27-ex 29- sobre la unión aduanera, 33 -ex 39- sobre la política agrícola común, 39 -ex 48- sobre la libre circulación de trabajadores, 47 -ex 57- sobre el derecho de establecimiento, 71-ex 75- sobre transportes, 93 -ex 99- sobre armonización de legislación relativa a impuestos, 94 -ex 100- TCE sobre aproximación de legislaciones que incidan en el mercado común.

177 El art. 11 -ex J.1- TUE sí que incluye expresamente -en su último inciso- como objetivo de la PESC "el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales".

178 Y ello por "ser parte integrante de un orden institucional basado en el principio de las competencias de atribución"; dictamen 2/94, *Rec.* 1996, pp. 1773-1775, 1788, 1789, apartado 30.

un sistema institucional internacional distinto", con implicaciones institucionales fundamentales para la Comunidad y para los Estados miembros de envergadura constitucional que, por su naturaleza, sobrepasaría los límites del art. 308 TCE¹⁷⁹. El TJCE no señala claramente que la protección de los derechos humanos no constituye un objetivo comunitario; lo que sí reconoce es la limitación de la vía del art. 308 -ex 235- TCE para hacer frente a situaciones que por su magnitud necesitan la reforma de los Tratados¹⁸⁰.

El art. 308 TCE señala expresamente que la acción comunitaria que se pretende llevar a cabo para alcanzar un objetivo debe hacerse *en el funcionamiento del mercado común*. La interpretación más o menos extensa de este inciso hará variar la aplicación de esta vía competencial subsidiaria. Así, la mayoría de la doctrina se decanta por su interpretación amplia, atribuyéndole equivalentes diversos, como "Tratado", "Comunidad" o "sistema político, económico e institucional globalmente establecido por el Tratado". Una minoría defiende la interpretación del término *mercado común* de forma idéntica a la recogida en el art. 2 TCE, manteniendo que otra sería contraria al sentido literal del art. 308 y a la sistemática del Tratado¹⁸¹. Teniendo en cuenta la práctica al respecto y la evolución del contenido del Tratado constitutivo de la CE -antigua CEE- creemos que la referencia al "funcionamiento del mercado común" debe entenderse actualmente hecha al "Tratado de la CE". Utilizamos, pues, una concepción amplia y acorde con el conjunto del Tratado; sin embargo la supresión o modificación de este giro sería muy conveniente.

3) El tercer requisito establece que *esa acción* que se intente llevar a cabo *sea necesaria* para alcanzar un objetivo comunitario: ya nos referimos, al examinar el asunto de *la navegación por el Rhin*¹⁸², a la dificultad para distinguir entre la "oportunidad" y la "necesidad" de realizar un acto para alcanzar un objetivo comunitario, y a la conveniencia de interpretar este requisito de manera amplia atendiendo a circunstancias de diversa

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 1789, apartado 34-36.

¹⁸⁰ Por este motivo la Prof. ESCOBAR HERNÁNDEZ señala acertadamente que "la inviabilidad de recurrir al artículo 235 se sustenta no en la falta de requisitos sustantivos y procesales exigidos por dicho precepto, sino -al contrario- en las consecuencias jurídicas que de la aplicación del mismo se deducirán"; C. ESCOBAR HERNÁNDEZ, *op. cit.*, pp. 833-834. Esta inaplicación basada en las consecuencias jurídicas no deja de resultar algo sorprendente.

¹⁸¹ Cfr. J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *op. cit.*, pp. 217-218; *ibid.*, pp. 219-220.

¹⁸² Dictamen de 26 de abril de 1977, 1/76, *Rec.* 1977, pp. 741-762.

naturaleza, al igual que hicimos al precisar los requisitos de la aplicación del *cau* competencial de la teoría de los poderes implícitos. Como señala la segunda parte del art 308 TCE, será el Consejo quien, por unanimidad, adopte las disposiciones pertinentes - propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo-, siendo por tanto el Consejo el facultado para elegir los medios tendentes a alcanzar los objetivos comunitarios¹⁸³.

En cuanto a su utilización en relación con las organizaciones internacionales, la práctica nos muestra su uso más frecuente como fundamento jurídico complementario. Así, se ha recurrido al art. 308 -ex 235- TCE como base para la incorporación de la CE a la FAO, junto a otras dos disposiciones; en este caso el art. 308 -ex 235- se añadió como fundamento jurídico para materias concernientes a la "política de desarrollo" -ya que hasta la entrada en vigor del Tratado de Maastricht no se formalizó este sector en el TCE-¹⁸⁴. Igualmente, en la Decisión del Consejo sobre el acceso de la Comunidad a la OMC se incluyó el art. 308 -ex 235- TCE como base jurídica de la misma, ya que el Reglamento del Consejo sobre la marca comercial¹⁸⁵ se fundamenta en esta disposición¹⁸⁶. En el supuesto de la incorporación de la Comunidad al BERD se ha fundamentado en el art. 308 como base jurídica única.¹⁸⁷

Tal como nos muestra la práctica, la utilización de la vía del art. 308 TCE en el plano externo de las relaciones entre la CE y las OIs es muy limitada, y más desde la entrada en vigor del TUE, que recoge expresamente nuevos ámbitos materiales de competencia

¹⁸³ No se trata de una obligación sino de una opción, como señaló el TJCE en el asunto *AETR*, *loc. cit.*, p. 283, apartado 95.

¹⁸⁴ La *política de desarrollo* constituye uno de los seis bloques de materias incluidos en los sectores de las actividades de la FAO sobre los que la Comunidad es competente junto con los Estados miembros. Cfr. la Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la adhesión de la CE a la FAO con ocasión de la 26ª sesión de la Conferencia de esta Organización, propuesta por la Comisión el 21 de octubre de 1991, *DO C* 292, de 9 de noviembre de 1991, pp. 8-12, especialmente pp. 8 y 9. *Vid.* en el Capítulo V sobre la FAO.

¹⁸⁵ Reglamento (CE) nº 40/94 de 20 de diciembre de 1993, *DO L* 11, de 4 de enero de 1994, p. 1.

¹⁸⁶ Cfr. Decisión del Consejo de 22 de diciembre de 1994 relativa a la celebración en nombre de la CE, por lo que respecta a los temas de su competencia, de los acuerdos resultantes de las negociaciones multilaterales de la Ronda de Uruguay (1986-1994), *DO L* 336, de 23 de diciembre de 1994, pp. 1-10, especialmente pp. 1 y 2.

¹⁸⁷ *Vid.* la Decisión del Consejo de 19 de noviembre de 1990 relativa a la celebración del Convenio constitutivo del BERD, en *DO L* 372, de 31 de diciembre de 1990, pp. 1 y 3.

compartida. El uso de esta disposición se restringe básicamente a aquellos casos en los que la CE se propone participar como miembro de pleno derecho en organismos internacionales -como es el caso de la FAO, de la OMC y del BERD-, debido al carácter más ambicioso de estos actos, que no encuentran una habilitación plena en las competencias expresas o implícitas. Por otra parte, la atribución a la CE de un estatuto de observador no engendraría -en principio- la necesidad de acudir a esta vía del art. 308 TCE, quedando la acción justificada implícitamente a través del segundo párrafo del art. 302 -ex 229- TCE, que exhorta a la Comisión -en nombre de la Comunidad- el mantenimiento de relaciones apropiadas con todas las organizaciones internacionales, u otra disposición que fundamente de forma implícita su participación restringida en un organismo¹⁸⁸. Esta misma solución se aplicaría a cualquier tipo de cooperación de carácter administrativo establecida entre la Comunidad y una OI¹⁸⁹. El derecho de legación activa y pasiva de la Comunidad encontraría a través de las competencias implícitas su fundamento jurídico básico. Enumeradas las formas que pueden adquirir las relaciones de la CE con organizaciones internacionales, podemos señalar que el recurso al art. 308 TCE aparece fundamentalmente en relación con las OIs, como una *base jurídica complementaria*, igualmente sometido -como ocurría con las competencias expresas e implícitas- a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad recogidos en el art. 5 -ex 3 B- TCE.

1.2 LA NATURALEZA EXCLUSIVA O MIXTA DE LAS COMPETENCIAS COMUNITARIAS. LA OBLIGACIÓN DE COOPERAR ENTRE LA COMUNIDAD EUROPEA Y SUS ESTADOS MIEMBROS

Como colofón de esta parte dedicada a las competencias comunitarias, examinaremos el tema nuclear de su naturaleza exclusiva o mixta, centrándonos -fundamentalmente dentro de esta última- en la obligación de cooperar entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros.

Las cuestiones relativas a la naturaleza de las competencias comunitarias tienen una especial relevancia en el desarrollo de las relaciones de la Comunidad con otras

188 *Ad ex.*, como el art. 303 -ex 230- TCE para el Consejo de Europa, el 304 -ex 231- para la OCDE, el 170 -ex 130 M- en materia de investigación y desarrollo tecnológico y el 174.4º -ex 130 R.4º- TCE en materia de medio ambiente.

189 Por ejemplo, la adopción de un *acuerdo de trabajo* a través de un canje de notas.

organizaciones internacionales, ya que el grado de interacción "potencial" más evolucionado entre ellas dependerá de que las materias tratadas en una organización concreta correspondan a competencias comunitarias de carácter exclusivo.¹⁹⁰ De forma general, el funcionamiento cotidiano de la CE en el plano externo dependerá de la inclusión de los distintos sectores materiales en competencias de carácter exclusivo o mixto¹⁹¹, variando de este modo su oportunidad y posibilidades de intervención.

Una vez establecida una competencia exterior a favor de la Comunidad, debemos determinar si en ese ámbito concreto queda excluida la acción de los Estados miembros, es decir, si se ha producido una transferencia de competencias a la Comunidad de forma completa y definitiva. En este caso estaremos ante las llamadas *competencias exclusivas*, caracterizadas porque la Comunidad posee plenitud de medios para actuar en ese sector normativo concreto, y por tener una verdadera obligación de actuar atendiendo al principio de proporcionalidad recogido en el art. 5 *in fine* TCE¹⁹². El TJCE ha deducido del TCE una competencia exclusiva comunitaria únicamente en dos sectores: la política comercial común¹⁹³ y las medidas destinadas a la conservación de los recursos marinos¹⁹⁴. A ellos habría que sumar actualmente la política monetaria. Existen otras competencias que podrían incluirse en esta categoría, derivándose su exclusividad de una intervención exhaustiva de la CE en materias que originariamente eran de naturaleza compartida.¹⁹⁵ Por tanto, la

190 Recalco que se trata de un grado de interacción "potencial", porque cualquier estadio de desarrollo de la Comunidad en otras organizaciones internacionales dependerá, en último término, de que las reglas de aquéllas permitan la participación de otros sujetos de Derecho internacional distintos de los Estados. La práctica tiende a utilizar la fórmula genérica *organización de integración económica regional* en vez de referirse explícitamente a la Comunidad Europea, a sabiendas de que -en la fase actual de desarrollo- ninguna otra fuera del marco comunitario estaría capacitada para la participación plena en organismos internacionales.

191 Las competencias mixtas son denominadas, igualmente, compartidas o conjuntas.

192 El art. 5 *in fine* del TCE señala que: "Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado." Únicamente en el supuesto de inactividad comunitaria se mantendrían en vigor las disposiciones nacionales existentes al finalizar el periodo transitorio, quedando éstas desplazadas desde el momento en que interviniera la Comunidad. *Vid.* J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES: *El sistema de competencias de la Comunidad Europea*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, pp. 153 y ss.

193 Una política comercial limitada en el sentido señalado *supra* a colación del análisis del dictamen 1/94, de 15 de noviembre de 1994, precitado. *Vid.* art. 133 del TCE.

194 Como señalamos en el asunto *Kramer*, precitado. Véanse, igualmente, la sentencia del TJCE de 16 de febrero de 1978, asunto 61/77, *Comisión c. Irlanda*, *Rec.* 1978-2, pp. 417-469, especialmente p. 448, pár. 63, y la sentencia del TJCE de 5 de mayo de 1981, sobre *pesquerías*, asunto 804/79, *Comisión/Reino Unido*, *Rec.* 1981, pp. IV-1045-1094, especialmente apartado 17, pp. 1072-1073.

195 *V.g.*, en relación con la supresión de obstáculos a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y

consecuencia primordial de las competencias exclusivas se recoge en el denominado *efecto AETR*, según el cual, cuando la Comunidad instaure normas comunes, los Estados miembros dejan de tener derecho de contraer con terceros Estados obligaciones que afecten a estas normas.¹⁹⁶ Así, la naturaleza exclusiva de las competencias se justifica en la necesidad de que la acción comunitaria sea coherente y en la defensa de los intereses globales de la Comunidad¹⁹⁷; este carácter exclusivo constituye, igualmente, una de las características más peculiares que singulariza a la CE en relación con otras organizaciones internacionales.

Ahora bien, la exclusividad es la excepción, erigiéndose como regla general las competencias comunitarias *mixtas*. Esta situación ha provocado que desde el comienzo de la andadura comunitaria se haya recurrido a la utilización de los acuerdos mixtos¹⁹⁸ cuando el contenido de sus disposiciones escapaba de las competencias comunitarias exclusivas, aunque el TCE nada señalara explícitamente al respecto, hasta que el Tratado de Niza modificara una de sus disposiciones e incluyera en el apartado 6º del art. 133 que determinados acuerdos "serán de competencia compartida entre la Comunidad y sus Estados miembros"¹⁹⁹. Las condiciones del ejercicio de las competencias compartidas las

capitales, la política agraria común en lo tocante a las organizaciones comunes de los mercados agrícolas, la política de transportes y determinados aspectos de las normas de competencia. *Vid.* J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *op. cit.*, pp. 178 y ss.

196 Este efecto constituye la manifestación exterior del principio de primacía del Derecho Comunitario consagrado en el asunto *AETR*, 22/79, *loc. cit.*, apartado 17, pp. 157, y reiterado en la jurisprudencia posterior, *ad ex.*, asunto *Kramer*, *loc. cit.*, apartados 44-45, pp. 1311, y dictamen 1/94, de 15 de noviembre de 1994, *loc. cit.*, apartado 77, p. I-54. El efecto *AETR* se encuentra en sintonía con lo establecido en el pár. 2º del art. 10 TCE que señala que "(l)os Estados miembros se abstendrán de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del presente Tratado."

197 Según reconoce el TJCE en el dictamen 1/78 en relación con la política comercial común, de 4 de octubre de 1979, *precitado*, apartado 43, p. 2912.

198 Un ejemplo de acuerdo mixto concluido con una organización internacional lo constituye el celebrado entre la OIEA, por un lado, y la CEEA, Bélgica, Dinamarca, República Federal de Alemania, Irlanda, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos, por otra, de 5 de abril de 1973, en *DO L* 51, de 22 de febrero de 1978, pp. 1-26. Igualmente, pertenece a esta categoría de acuerdo mixto, el Acuerdo por el que se establece la OMC de 15 de abril de 1994. *Vid.* R. HUESA VINAIXA: "La delimitación de competencias CEE-Estados miembros en los *acuerdos mixtos*: estudio de la práctica reciente", *RIE*, vol. 11, nº 1, 1984, pp. 33-52.

199 Concretamente, el Tratado de Niza firmado el 26 de febrero de 2001 ha introducido un apartado 6 al art. 133 TCE que señala en su párrafo segundo que "serán de competencia compartida entre la Comunidad y sus Estados miembros" los acuerdos en el ámbito del comercio de los servicios culturales y audiovisuales, de los servicios de educación, y de los servicios sociales y de salud humana. Por otro lado, el TCEA desde su adopción el 25 de marzo de 1957, sí que se refiere a los acuerdos mixtos en el art. 102 del TCEA, requiriendo para su entrada en vigor una notificación de los Estados miembros a la Comisión según la cual

determina el llamado principio de *preempción*, según el cual los Estados están habilitado para ejercer competencias compartidas mientras la Comunidad no ejerza las suyas.

Existe, sin embargo, una gran confusión en torno al verdadero significado del carácter mixto de la acción internacional de la Comunidad y de los Estados miembros. Como explica Torrent, el problema de la denominada "mixidad"²⁰⁰ se presenta cuando un acuerdo o una organización internacional trata diversas cuestiones, siendo la Comunidad responsable de unas, y los Estados miembros responsables de otras²⁰¹. Por tanto, la versión -defendida por la Comisión y ampliamente extendida- según la cual la CE siempre sería competente no es del todo correcta. Expliquemos por qué.

Según esta concepción los acuerdos mixtos o la participación mixta de la Comunidad y de sus Estados miembros en una organización internacional se encuentran, en parte, cubiertos por la competencia exclusiva de la Comunidad, y el resto son competencia compartida entre la Comunidad y los Estados miembros; consecuentemente la Comunidad será siempre competente, es decir, en el marco de las actividades de una organización internacional, los ámbitos que no estén cubiertos por la competencia exclusiva de la Comunidad lo están por su competencia no exclusiva²⁰².

Este argumento se presta a dos críticas. En primer lugar, por muy extensas que sean las competencias no exclusivas de la Comunidad, no son ilimitadas, por lo que existirán ámbitos cubiertos únicamente por la competencia de los Estados miembros, que, por este motivo, quedarán fuera de la competencia no exclusiva de la Comunidad. En segundo lugar, lo relevante "no es la *existencia* de una competencia no exclusiva de la Comunidad sino el

"tales acuerdos o convenios resultan aplicables de conformidad con las disposiciones de su Derecho interno respectivo". La expresión "acuerdo mixto" no se ha recogido explícitamente en el Derecho primario; sin embargo, sí que ha sido utilizada en diversas ocasiones por el TJCE, v.g., en la sentencia de 30 de septiembre de 1987, *Demirel*, asunto 12/86, *Rec.* 1987, pp. 3719-3751, concretamente en apartado 8, p. 3739.

200 Expresión utilizada por R. TORRENT MACAU: *Derecho y Práctica de las Relaciones Exteriores en la Unión Europea*, Cedecs Estudios Constitucionales y Políticos, Barcelona, 1998, pp. 141 y ss.

201 Como ha corroborado el TJCE en diversas ocasiones, v.g., dictamen 1/94 sobre *la OMC*, *loc. cit.*, apartado 108, p. 5420.

202 R. TORRENT MACAU, *op. cit.*, pp. 142-143.

que la Comunidad haya decidido o no *ejercerla*. Si ha decidido hacerlo, este ejercicio impide muy a menudo el ejercicio de los Estados miembros (lo cual significa que, en vez de *compartirse* las competencias, lo que sucede es que la Comunidad expulsa a los Estados al ejercer la competencia no exclusiva). Pero si la Comunidad decide no hacerlo, su competencia no exclusiva queda dormida y corresponde a los Estados miembros actuar en nombre propio en el plano internacional.²⁰³ Así, cuando la Comunidad y sus Estados miembros participan en una OI o en un acuerdo mixto, sus competencias respectivas no se confunden o se comparten. Existe una excepción: los casos en los que la Comunidad promulga las llamadas reglas "de mínimos" en ejercicio de una competencia no exclusiva, que permiten a los Estados miembros adoptar reglas más restrictivas; aquí la competencia externa sí que es compartida por la Comunidad y los Estados miembros -v.g., las convenciones adoptadas por la OIT, como veremos *infra*-.

Se ha criticado el uso desmedido de los acuerdos mixtos, la inseguridad jurídica que éstos ocasionan a terceras partes, y la complejidad que encierran. Efectivamente, su utilización excesiva favorece su instrumentalización por parte de los Estados miembros como medio de control de la actuación internacional de la Comunidad. El TJCE ha reaccionado contra este abuso; así, desde el asunto *AETR*, el reconocimiento de la existencia de competencias implícitas en el ámbito exterior, ha privado a los Estados miembros de uno de sus argumentos utilizados en favor de la conclusión de acuerdos mixtos, extendiéndose de forma potencial los ámbitos en los que la Comunidad podría tener competencias exclusivas -como ocurrió en el sector de la política de transportes-. Este argumento se fue reforzando a medida que se consagraba el principio del paralelismo de competencias a golpe de dictamen y sentencia. Sin embargo, una jurisprudencia reciente ha venido a limitar el concepto de competencias exclusivas exteriores de la Comunidad, condicionando esta noción a un ejercicio efectivo con una amplitud tal que no proporcione margen alguno de actuación a los Estados miembros en el plano externo²⁰⁴, y reduciendo el ámbito de la política comercial en el que la CE dispone de competencia exclusiva.²⁰⁵ A esta corriente jurisprudencial favorecedora del uso de la técnica del acuerdo mixto hay que sumar que las reformas operadas en el TCE han introducido únicamente ámbitos de

203 *Ibid.*, p. 144.

204 Asunto relativo al *Convenio n° 170 de la OIT*, dictamen 2/91, de 19 de marzo de 1993, precitado.

205 Asunto sobre la *OMC*, dictamen 1/94, de 15 de noviembre de 1994, precitado.

competencias de carácter compartido. Además todos estos sectores de competencias compartidas estarán condicionados en su ejercicio por el controvertido principio de subsidiariedad, formulado en el pár. 2º del art. 5 TCE²⁰⁶.

La inseguridad jurídica de la que son objeto las terceras partes contratantes de estos acuerdos mixtos o participantes en una organización internacional hace necesaria la cooperación entre la CE y sus Estados miembros con el fin de encontrar una solución adecuada inspirada en el deber de lealtad y buena fe. Sin duda, la Comunidad en su relación con terceros Estados u organizaciones internacionales pone en juego su capacidad de ser creíble como sujeto de Derecho internacional capaz²⁰⁷. En los casos de participación conjunta de la CE y de sus Estados miembros en organizaciones internacionales, en ocasiones se ha requerido la confección de una "declaración de competencia" -a modo de listado- que incluya el carácter exclusivo o conjunto de las competencias según las materias, además de realizar otras declaraciones de carácter concreto siempre que así lo establezcan las reglas de la organización, con el objetivo de conseguir una mayor seguridad de cara a terceros Estados miembros y, en general, un funcionamiento adecuado de la institución -lo que no siempre se consigue-²⁰⁸.

206 Este pár. 2º del art. 5 TCE señala: "En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario." *Vid.* sobre este principio M. PÉREZ GONZÁLEZ: "La subsidiariedad", en *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios*, vol. 1, M. Oreja Aguirre (dir.), F. Fonseca Morillo (coord.), McGrawHill, Madrid, 1998, pp. 167-183.

207 La indeterminación en la extensión de la competencia comunitaria y estatal no genera mayores problemas en tanto las disposiciones de los acuerdos y las obligaciones en el seno de las organizaciones internacionales sean cumplidas. Aunque el objeto de nuestro trabajo no intenta examinar el complejo y apasionante tema de la responsabilidad, presumiblemente en caso de incumplimiento se produciría una gran incertidumbre por el desconocimiento de los terceros Estados en cuanto a quién deben reclamar. Esta situación se agravaría si la Comunidad y los Estados miembros intentaran eludir responsabilidades escudándose en la indeterminación del reparto de competencias. *Vid.* sobre los acuerdos mixtos, N. FERNÁNDEZ SOLA: *El reparto de competencias entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros en el ámbito de las relaciones exteriores, con especial referencia a los acuerdos internacionales*, Zaragoza, 1988, pp. 202 y ss., especialmente, p. 207. *Vid.*, en relación con la responsabilidad internacional de la Comunidad, A. PIGRAU SOLÉ: "La responsabilidad internacional de la Comunidad Europea", en *Acción Exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional*, F.M. Mariffo Menéndez (ed.), Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1998, pp. 171-217, especialmente pp. 179 y ss.

208 Este ha sido el método empleado en el caso de la FAO. La Convención de las NU de Derecho del Mar - abierta a la firma el 10 de diciembre de 1982 y en vigor desde el 16 de noviembre de 1994- ya incluía esta fórmula de las declaraciones de competencias al permitir la participación como parte contratante a ciertas organizaciones internacionales cuyos atributos únicamente reúne hoy la Comunidad Europea. Durante el desarrollo de la extensa III Conferencia de las NU sobre el Derecho del Mar la CEE obtuvo un mero estatuto de observador. El Anexo IX a la Convención de 1982 -al que remiten los arts. 305 y 306- se ocupa de la

La complejidad del acuerdo mixto se deja sentir fundamentalmente en el retraso de su entrada en vigor, ya que necesita unir al procedimiento de toma de decisiones comunitario el cumplimiento de los requisitos establecidos en las legislaciones internas de cada uno de los Estados miembros. Por ejemplo, en el caso español la autorización por parte de las Cortes Generales, en virtud del apartado 1º del art. 94 de la Constitución Española, para cierto tipo de acuerdos de mayor peso. Estos condicionamientos suponen una complicación, pero, "¿puede alguien sostener que una implicación creciente de los Parlamentos nacionales en la vida de la Unión Europea es algo en sí mismo negativo?"²⁰⁹.

De lo anteriormente señalado deducimos que la "mixidad" no es tan negativa como parece, siempre y cuando se utilice de forma racional, intentando minimizar sus inconvenientes. No se trata de un mal necesario, sino, más bien, de una complicación necesaria, cuya utilización continúa incrementándose, por lo que no tenemos más remedio que aprender a convivir con ella.²¹⁰

El examen de la jurisprudencia del TJCE que realizamos en relación con las competencias implícitas puso de manifiesto la confusión reinante en torno a la naturaleza de

"participación de organizaciones internacionales". Concretamente su art. 5 señala que "(e)l instrumento de confirmación formal o de adhesión de una organización internacional contendrá una declaración en la que se especificarán las materias regidas por esta Convención respecto de las cuales sus Estados miembros que sean Partes en la Convención le hayan transferido competencias". El Consejo autorizó la firma de la Convención por la CEE el 6 de diciembre de 1984 y adoptó una declaración adjunta sobre las competencias, que tiene una gran relevancia para determinar la atribución de la responsabilidad en caso de incumplimiento de las obligaciones derivadas de la Convención de 1982 ya que, como establece el art. 6 del Anexo IX, ésta será determinada en función de la titularidad de las competencias. Esta práctica se ha aplicado posteriormente en otros convenios de carácter multilateral. *Vid.* A.-M. RIEGERT: "La participation communautaire à la Conférence et à la Convention sur le Droit de la Mer", *RMC*, nº 264, fev. 1983, pp. 70-81; B. THOMAS: *La participation de la Communauté Européenne à l'élaboration des nouvelles normes du droit des activités maritimes*, Thèse à Rennes, Nov. 1992; A. PIGRAU SOLÉ: "La responsabilidad internacional de la Comunidad Europea", *ibid.*, especialmente pp. 179 y ss.; J. ROLDÁN BARBERO: "La CEE y el Convenio sobre Derecho del Mar de 1982. Consideraciones sobre la relación entre el derecho comunitario y el derecho internacional", *RIE*, vol. 18, nº 2, mayo-agosto 1991, pp. 551-583; K. SIMMONDS: "The Community's Declaration upon signature of the U.N. Convention on the Law of the Sea", *CMLR*, vol. 23, 1986, pp. 521-544.

209 *Vid.* R. TORRENT MACAU: "La política Comercial Común a la luz del dictamen 1/94 del TJCE", *op. cit.*, p. 32. Además, cualquier acuerdo comunitario que sea mínimamente ambicioso exigirá la unanimidad en el seno del Consejo, v.g., al fundamentarse en el art. 310 -ex 238- TCE relativo a los acuerdos de asociación.

210 *Vid.* A. DASHWOOD: "Why continue to have mixed agreements at all? en *La Communauté européenne et les accords mixtes. Quelles perspectives?*, J.H. Bourgeois, J.-L. Dewost, M.-A. Gaiffe, (eds.), Presses Interuniversitaires Européennes, Collège d'Europe, Bruges, 1997, pp. 93 y ss.

las competencias comunitarias a la hora de concluir o aplicar acuerdos internacionales en el seno de organizaciones internacionales. Los mayores problemas aparecen en el seno de estructuras institucionales donde la cooperación entre los Estados miembros y la Comunidad es prácticamente cotidiana; lo que sucede cuando ésta participa como miembro de pleno derecho o de forma restringida²¹¹ en organismos internacionales conjuntamente con los Estados miembros -o alguno de ellos-, y este organismo abarca sectores cubiertos por competencias comunitarias de carácter exclusivo y mixto -en el sentido anteriormente descrito-. Detengámonos a examinar algunos de estos problemas en el seno de la FAO y de la OIT.

La CE ostentaba un estatuto de mero observador en la FAO que era inadecuado teniendo en cuenta el alcance de las competencias comunitarias en las materias tratadas en esta Organización²¹². Esta situación propició el inicio de las negociaciones tendentes a su participación plena. Finalmente la Conferencia de la FAO admitió a la CEE el 26 de noviembre de 1991, conservando los Estados miembros su condición de miembros. Tras la modificación de la Constitución de la FAO, el apartado 5º del art. II señalaba que cada organización de integración económica regional que solicitara ser Miembro de la Organización debería, en el momento de la solicitud, presentar una declaración de competencia, en la que se especificaran las materias respecto de las cuales los Estados miembros le han transferido competencia.²¹³ Asimismo, el Reglamento General de la FAO se modificó señalando la obligatoriedad de una declaración, concretando la titularidad de las competencias comunitarias o de los Estados miembros para cada punto del orden del día; así, la Organización miembro -en este caso la CE- o sus Estados miembros deberían indicar, antes de que la reunión comenzase, quién de los dos sería competente para

211 Como el estatuto de observador -caso de la OIT-, o el de participante en los trabajos -caso de la OCDE-.

212 Sobre la FAO, véase *infra* en el Capítulo V de este trabajo.

213 Como sintetiza en sus conclusiones el Abogado General Sr. F.G. Jacobs relativas al asunto de la FAO: "A tenor de esta declaración (...) la Comunidad posee una competencia exclusiva en el ámbito de la política comercial, conforme al artículo 113 del Tratado, así como en el ámbito de la pesca en lo referente a las medidas de conservación, conforme al artículo 102 del Acta de adhesión de 1972; la Comunidad posee una competencia no exclusiva en los ámbitos de la cooperación al desarrollo, de la investigación y del desarrollo tecnológico, de la protección del medio ambiente, de la agricultura, de la aproximación de las legislaciones y en otros ámbitos de actividad de la Comunidad (transporte, política económica y social)"; conclusiones presentadas el 26 de octubre de 1995, asunto C-25/94, *Comisión c. Consejo*, sentencia de 19 de marzo de 1996, *Rec.* 1996-3, pp. I-1469-1512, concretamente p. 1475.

cualquier cuestión específica que se examine en la reunión, y quién ejercería el derecho de voto con respecto a cada uno de los temas incluidos en el orden del día.

La presumiblemente difícil relación cotidiana entre la Comisión y el Consejo, y la necesidad del respeto riguroso de las competencias comunitarias, dieron lugar a un *Arreglo interinstitucional* de 19 de diciembre de 1991 entre estos dos órganos, cuyo objetivo era proporcionar una estructura para la obligada cooperación entre Comisión y Consejo derivada de la participación conjunta de la Comunidad y de los Estados miembros en la FAO²¹⁴. Sin embargo, un acuerdo de este tipo no ha evitado la existencia de tensiones sobre el reparto de competencias y los equilibrios institucionales, como puso de manifiesto el recurso que presentó la Comisión contra el Consejo -con arreglo al art. 230 -ex art. 173-TCE-, y que dio lugar a la anulación de una decisión de este último que atribuía a los Estados miembros el derecho de voto en el seno de la FAO para adoptar un acuerdo relativo, en gran parte, a la conservación de recursos pesqueros -sector de competencia exclusiva de la Comunidad-²¹⁵.

En el marco de la OIT la situación es diferente, ya que la Comunidad ostenta un estatuto, que podríamos definir, de observador y las competencias externas en el ámbito social son en gran medida de carácter compartido entre la Comunidad y los Estados miembros²¹⁶, a lo que hay que sumar la peculiar organización tripartita del órgano supremo de esta entidad -la Conferencia Internacional del Trabajo- compuesto por dos delegados de los Gobiernos y otros dos representantes, respectivamente, de los trabajadores y de los empresarios, que hace aún más compleja la concertación entre la Comunidad y los Estados miembros. Así, la *primera Decisión del Consejo* -adoptada de acuerdo con la Comisión y circunscrita a los supuestos de competencias exclusivas comunitarias- sobre la participación de la Comunidad en las negociaciones en el seno de la OIT de 1986 nunca se llegó a aplicar en su totalidad, debido a la falta de acuerdo entre las dos instituciones sobre el carácter

214 Resulta lamentable que este Acuerdo no haya sido publicado en el *DOCE*; puede consultarse como Documento del Consejo N° 10478/9, AGRI 104, RELEX 73, diciembre de 1991; igualmente, en R. FRID: *The Relations ...*, *op. cit.*, pp. 398-402.

215 La denominación exacta era "Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar". Cfr. sentencia del TJCE, de 19 de marzo de 1996, asunto C-25/94, *Comisión/Consejo*, Rec. 1996-3, pp. I-1469-1512.

216 Aquí, sí que son, en su mayoría, competencias de carácter estrictamente "mixto".

exclusivo de las competencias comunitarias de los convenios negociados desde 1987 en la Conferencia Internacional del Trabajo. Posteriormente, el Consejo adoptó *otra Decisión* e estrecha colaboración con los Estados miembros, por la que se autorizaba a la Comisión expresar el punto de vista de la Comunidad en las negociaciones sobre un proyecto de Convenio y de Recomendación sobre la seguridad de la utilización de productos químicos en el trabajo²¹⁷. Pero esta Decisión dejaba abierta la cuestión del carácter exclusivo de las competencias, dando lugar a importantes divergencias. Esta situación llevó a la Comisión a solicitar al TJCE un dictamen sobre la distribución de competencias para concluir este Convenio n° 170 de la OIT, declarando el Tribunal el carácter mixto del mismo debido a la existencia de "normas mínimas" que dejan a los Estados miembros *cierto* margen para las acciones nacionales, y a pesar de que la competencia comunitaria fuera ampliamente preponderante; por tanto, la Comunidad no tiene competencia exclusiva para concluir acuerdos internacionales en los ámbitos en los que existe únicamente una armonización parcial o dentro de los sectores donde la Comunidad instaure normas internas de prescripción mínima.²¹⁸ En este dictamen 2/91 el Tribunal de Luxemburgo señala que la competencia de la Comunidad se convierte en exclusiva en la medida en que las reglas internas cubran una "gran parte" del ámbito tratado por el acuerdo internacional correspondiente.²¹⁹ Sin embargo, en los asuntos más recientes sobre la OMC y la OCDE el TJCE exige que sea "todo" el ámbito comprendido en el acuerdo o la decisión el que esté cubierto por la legislación interna, haciendo más rigurosa la exigencia tendente a la existencia de competencias exclusivas.²²⁰

Tras este dictamen 2/91 la Comisión presentó una propuesta de Decisión del Consejo relativa al ejercicio de la competencia externa de la Comunidad en las conferencias internacionales de trabajo en caso de competencia conjunta de la Comunidad y de sus

217 Decisiones -respectivamente- de 22 de diciembre de 1986 y de 30 de noviembre de 1989. Cfr. Propuesta de Decisión del Consejo relativa al ejercicio de la competencia externa de la Comunidad en las conferencias internacionales del trabajo en caso de competencia conjunta de la Comunidad y de sus Estados miembros, presentada por la Comisión, COM(94) 2 final, 12 de enero de 1994, Bruselas, pp. 3 y 4. Cfr. dictamen 2/91, de 19 de marzo de 1993, *loc. cit.*, pp. I-1067-1068.

218 Cfr. Informe del Servicio Jurídico de la Comisión: *Répartition et exercice des compétences externe de la Communauté*, GR1-47, 1/12/95, p. 11.

219 *Vid.* dictamen 2/91, de 19 de marzo de 1993, *precitado*.

220 Cfr. dictamen 1/94, de 15 de noviembre de 1994, *loc. cit.*, apartado 77, p. I-54, y dictamen 2/92, de 24 de marzo de 1995, *loc. cit.*, apartado 34, p. I-560.

Estados miembros²²¹. Esta propuesta tenía como objetivo simplificar la ratificación de convenios de la OIT y asegurar su compatibilidad con el Derecho comunitario, al igual que subordinar a una decisión del Consejo la ratificación por los Estados miembros de convenciones con competencias mixtas; sin embargo fue rechazada por los Estados miembros y el Consejo, no habiendo sido tampoco del agrado de los interlocutores sociales.²²²

LA OBLIGACIÓN DE COOPERAR ENTRE LA COMUNIDAD EUROPEA Y SUS ESTADOS MIEMBROS

Después de haber expuesto ciertas situaciones complejas que producen las competencias compartidas en el seno de las organizaciones internacionales, examinemos una de las consecuencias más relevantes del ejercicio de competencias mixtas, esto es, la necesidad de cooperación entre la CE y los Estados miembros. Esta obligación de cooperar se hace especialmente necesaria cuando la Comunidad tiene competencias compartidas en el ámbito de una OI con la que mantiene algún vínculo, extendiéndose no sólo al supuesto en que la CE disfruta de un estatuto en el seno de un organismo, sino también en casos de relación menos compleja como las simples relaciones de carácter administrativo o a través del ejercicio del derecho de legación. El TJCE ha confirmado esta obligación de cooperar en la jurisprudencia que venimos analizando, derivada de la exigencia de unidad en la representación internacional de la Comunidad.

En la resolución 1/78 el TJCE declaró que cuando resulte que la materia de un Acuerdo esté comprendida, en parte, dentro de la competencia de la Comunidad y, en parte, dentro de la de los Estados miembros, es necesario garantizar una estrecha cooperación entre éstos y las instituciones comunitarias tanto en el proceso de negociación y de celebración, como en la ejecución de los compromisos asumidos. En estos casos, corresponde a las instituciones comunitarias y a los Estados miembros adoptar todas las medidas necesarias

221 Cfr. Propuesta de Decisión del Consejo relativa al ejercicio de la competencia externa ..., *loc. cit.*, COM(94) 2 final, 12 de enero de 1994.

222 Cfr. Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema "Las relaciones entre la Unión Europea y la OIT", de 25 de enero de 1995, CES 46/95, E-MIG/MP/sh, p. 2.

para garantizar del mejor modo posible esta cooperación²²³, por ejemplo, en los procesos de adopción de decisiones en el seno de una organización internacional, en la ratificación de convenios mixtos y en la ejecución de las obligaciones resultantes de los mismos.

En el supuesto concreto en que la participación de la CE en OIs no sea plena y las materias tratadas en el organismo se encuentran total o parcialmente **cubiertas por competencias exclusivas de la CE**, existe una obligación para los Estados miembros de la Unión Europea participantes en este organismo de actuar en nombre de la Comunidad²²⁴. Igualmente, existe una obligación de la CE y de sus Estados miembros de utilizar todos los medios políticos y jurídicos que tengan a su disposición con el objetivo de asegurar la participación de la Comunidad en Convenios -incluidos los que establecen organismos internacionales- cuando ésta tenga competencia exclusiva sobre una parte esencial del acuerdo²²⁵. En estos casos en los que la Comunidad no disfruta del estatuto de miembro de pleno derecho, su condición será manifiestamente inadecuada. Sin embargo, esta situación se debe a que la interacción entre dos sujetos de Derecho internacional hace que tengan que acomodarse dos conjuntos de reglas jurídicas diferentes. Por esta razón en el estudio de las relaciones de la Unión con organizaciones internacionales tenemos que tener en cuenta "ese otro plano", esto es, las reglas de cada una de las OIs con las que la Unión entre en relación, y concretamente las disposiciones de sus instrumentos constitutivos referidos a la participación de otros sujetos distintos de los Estados.

En el caso de que las materias tratadas en una OI no estén cubiertas por **competencias comunitarias exclusivas**, la incentivación de la Comunidad y de sus Estados miembros para que ésta se convierta en miembro pleno no será muy vigorosa. También aquí los Estados miembros tendrán la obligación de actuar en nombre de la Comunidad en

223 *Vid.* en relación con la conclusión de un acuerdo negociado en el marco de la OIEA por la CEEA, resolución 1/78, de 14 de noviembre de 1978, *Rec.* 1978, p. 2151-2181, concretamente apartado 34, p. 2179.

224 En relación con el dictamen 2/91 sobre la OIT, los Estados miembros no podían ratificar la Convención por sí misma e independientemente del marco comunitario, por recaer ciertos sectores bajo la competencia exclusiva de la CE, por ello, en el caso de que un Estado miembro la hubiera ratificado sin coordinación previa con las instituciones comunitarias y los demás Estados miembros, hubiera violado sus obligaciones de conformidad con el ordenamiento comunitario. *Vid.* dictamen 2/91, *op. cit.*, apartado 37, p. I-1083.

225 Cfr. asunto *Kramer*, *loc. cit.*, apartado 45, p. 1311.

determinados ámbitos. El art. 116 TCEE derogado regulaba este supuesto, aunque con falta de claridad -como señalamos *supra*-.²²⁶

Una vez que la CE es miembro de pleno derecho de una OI conjuntamente con sus Estados miembros, la obligación de cooperar será más extensa y compleja, aplicándose a múltiples cuestiones, *inter alia*, en la búsqueda de un consenso general para determinar quién puede presentar posiciones comunes y quién puede ejercer el derecho de voto.

El TJCE se ha manifestado de manera escueta sobre la obligación de cooperar, si bien hubiera sido muy conveniente que profundizara sobre la misma. La ausencia de competencias explícitas sobre estas cuestiones en los Tratados repercute negativamente en las técnicas de enlace entre la Comunidad y otras OIs. El TUE incluyó en el segundo *pilar* algunas situaciones novedosas en las que los Estados miembros y la CE tienen que actuar conjuntamente en foros internacionales; sin embargo, estas referencias no pueden aplicarse estrictamente al *pilar* comunitario.²²⁷

Volviendo sobre el caso de la FAO²²⁸, la Comisión y el Consejo no cuestionaban que el Acuerdo tendente a promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que faenaban en alta mar se ocupara de materias concernientes a una competencia comunitaria mixta, ni existía desacuerdo sobre la posición común a adoptar²²⁹. El conflicto versaba sobre el hecho de quién tenía derecho

226 Por un lado, la obligación de cooperar establecida por el TJCE tiene un ámbito de aplicación más restringido que el del art. 116 TCEE, debido a que en éste era necesario un mero "particular interés" en las cuestiones tratadas en el seno de organizaciones internacionales para poner en marcha su aplicación, y aún en el caso en que la CE no tuviera competencias en esa materia. La obligación de cooperar establecida por el TJCE, más comedida, refleja la práctica usual, sin señalar la posibilidad de utilizar la mayoría cualificada como procedimiento para adoptar una acción común. Por otro lado, esta obligación de cooperar se aplica independientemente del *status* que la Comunidad detente en una OI, mientras que el antiguo 116 operaba únicamente en los organismos en los que ésta no era parte.

227 Estas referencias se encuentran concretamente en el art. 19 -ex apartado 3º del art. J.2 TUE-, y el art. 20 -ex J.6- TUE, y por su ubicación en el componente dedicado a la PESC dista de sustituir al derogado art. 116 TCEE.

228 Cfr. sentencia del TJCE, de 19 de marzo de 1996, asunto C-25/94, *Comisión/Consejo*, Rec. 1996-3, pp. I-1469-1512.

229 En un principio denominado proyecto de "Acuerdo sobre la asignación de pabellón a los buques que faenaban en alta mar para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación", *vid.* A. PIGRAU SOLÉ: "La responsabilidad internacional de la Comunidad Europea", en *Acción Exterior ...*, *op. cit.*, pp. 171-217, especialmente pp. 182 y ss.

a votar, lo que no parece tener -a simple vista- una gran relevancia. Sin embargo, la cuestión del voto va a tener un trasfondo importante²³⁰. El Arreglo interinstitution concluido una vez que la CE accediera al estatuto de miembro de pleno derecho en la FA señalaba, en su punto 2.3 dedicado a casos de competencia mixta²³¹, que cuando el asunto perteneciera fundamentalmente a un sector que no fuera de competencia exclusiva de la Comunidad, los Estados miembros votarían de conformidad con la posición común lograda²³². En el supuesto de que el asunto perteneciera fundamentalmente a un sector de competencia exclusiva de la Comunidad, la Comisión votaría de conformidad con la posición común²³³. En este caso el Acuerdo sometido a la Conferencia de la FAO para su adopción se refería a una materia que era, en lo esencial, competencia exclusiva de la Comunidad; conforme a este último caso, el voto correspondería a la Comisión. Veamos por qué en este supuesto la competencia era fundamentalmente exclusiva de la Comunidad. La jurisprudencia ha reiterado que la Comunidad tiene competencia en el plano interno para adoptar cualquier medida que tienda a la conservación de los recursos biológicos del mar, gozando -por tanto- de competencia para contraer compromisos internacionales; además, atendiendo a la declaración de competencia que la Comunidad transmitió a la FAO en el momento de su adhesión, este sector aparecía integrado en los de competencia exclusiva de la Comunidad.²³⁴ El TJCE señala finalmente que "al considerar que el proyecto de Acuerdo

230 Se trataba de evitar que la Comisión, ejerciendo el derecho de voto, fuera la cabeza visible de la CE, lo que sin duda tendría una repercusión en los terceros Estados miembros de la FAO, y en la opinión pública en general; *vid.* G. GARZÓN CLARIANA: "La mixité: le droit et les problèmes pratiques", en *La Communauté européenne et les accords mixtes*, J.H. Bourgeois, J-L. Dewost, M.-A. Gaiffe, (eds.), Presses Interuniversitaires Européennes, Collège d'Europe, Bruges, 1997, pp. 15-26, concretamente p. 25. *Vid.* sobre este asunto C-25/94, los comentarios en *AJIL*, vol. 91-2, 1997, pp. 349-355; *Europe. Revue Mensuelle*, 6^e année, n° 5, mai, 1996, pp. 23-24.

231 En primer lugar establecía la obligación de los Estados miembros y de la Comunidad de lograr una posición común cuando un punto del orden del día se refiriera a materias que contengan elementos que son competencia tanto de los Estados miembros como de la Comunidad, Arreglo concluido entre la Comisión y el Consejo, de 19 de diciembre de 1991, punto 2.3.

232 La Presidencia expresaría la posición común, y los Estados miembros podrían intervenir para apoyar y/o completar la declaración de la Presidencia. En caso de imposibilidad de alcanzar una posición común, los Estados tendrían libertad de votar, haciendo fracasar la participación conjunta de la CE con Estados miembros en este Organismo especializado.

233 Igualmente la Comisión expresaría esta posición común. Los Estados podrían intervenir para apoyar y/o completar la declaración de la Comisión.

234 A lo que hay que unir que cuando el Consejo adoptó la decisión impugnada por la cual atribuye el derecho a votar a los Estados miembros, el proyecto de Acuerdo tenía por objeto esencial el cumplimiento de las medidas de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar, no conteniendo ya las disposiciones sobre la asignación del pabellón, en las se había basado en el Consejo para llegar a la conclusión de que el Acuerdo *no era en lo esencial competencia exclusiva de la Comunidad*; *vid.* sentencia de

se refería en lo esencial a una materia que no era competencia exclusiva de la Comunidad y al atribuir, en consecuencia, el derecho de voto para adoptar dicho proyecto a los Estados miembros, el Consejo ha infringido el punto 2.3 del Arreglo que estaba obligado a cumplir"²³⁵; por lo que anula la decisión del Consejo. En este caso, el TJCE declara que el ejercicio del derecho de voto por parte de los Estados miembros tiene efectos sobre la competencia no sólo en la aplicación del Acuerdo sino también para celebrar Acuerdos posteriores relativos a la misma cuestión. Los efectos jurídicos que provocó esta votación tuvieron una incidencia múltiple: entre las propias instituciones, en las relaciones entre la Comunidad y los Estados miembros, y entre la Comunidad y sus Estados miembros, por una parte, y otros sujetos de Derecho internacional, por otra, en particular la FAO y sus Estados miembros²³⁶. Consecuentemente, la obligación de cooperar entre la Comunidad y sus Estados miembros que aplica el punto 2.3 del Arreglo interinstitucional había sido infringida²³⁷. Ciertamente la cuestión más relevante no es quién vota sino quién decide esa posición común, sin embargo, votando de forma indebida se falsea la realidad, tanto la interna de la Comunidad, como la externa que concierne a los demás Estados miembros de la FAO y los terceros sujetos contratantes del Acuerdo. En definitiva, aunque la aplicación del Arreglo entre la Comisión y el Consejo no resulte sencilla y sea bastante incómoda, el procedimiento de coordinación que establece está funcionando de forma aceptable²³⁸.

Se ha señalado al comentar el dictamen de la OIT 2/91²³⁹ que en lo concerniente a la obligación de cooperar entre la CE y los Estados miembros, el TJCE nos reenvía a una realidad confusa consistente en que la unidad de acción de la Comunidad en el ámbito de las competencias compartidas depende de la buena voluntad de sus Estados, lo que se ha visto confirmado en el dictamen sobre la OMC 1/94²⁴⁰. Parece, sin embargo, que el TJCE

19 de marzo de 1996, *loc. cit.*, apartado 41 y ss., pp. I-1508 y ss.

235 *Ibid.*, apartado 50, p. I-1511.

236 *Ibid.*, apartados 36 y 37, pp. I-1507-1508.

237 Contrariamente, para el Abogado General esta obligación se había cumplido, ya que la Comunidad y los Estados miembros habían logrado una posición común sobre el tema, y estos últimos obraron en consecuencia, votando a favor del Acuerdo. Conclusiones del Abogado General, *ibid.*, apartado 72, p. 1495.

238 Cfr. Commission Staff Working Paper: *Community Participation in United Nations Organs and Conferences*, Brussels, 3 March 1993, SEC (93)361, 16a *i.f.*; R. FRID: *The Relations ...*, *op. cit.*, p. 258.

239 Dictamen 2/91 sobre el "Convenio nº170 de la OIT", de 19 de marzo de 1993, *Rec.* 1993, pp. 1061-1084.

240 Dictamen 1/94, de 15 de noviembre de 1994, *Rec.* 1994, pp. 5267-5422.

en el asunto relativo a la FAO²⁴¹ abre una brecha a favor de una interpretación del principio de cooperación que desborda los límites de una mera obligación de comportamiento. A así, debemos ser cautos y esperar nuevas declaraciones de la Corte sobre este tema que confirmen que su aplicación no estaba condicionada a circunstancias concretas²⁴².

I. 3 RECAPITULACIÓN

La naturaleza mixta de las competencias comunitarias constituye una realidad y tenemos que asumir su acomodo jurídico dentro del sistema comunitario. No podemos falsear la realidad comunitaria imaginando una Comunidad Europea con competencias exclusivas en sectores amplísimos, ya que esto facilitaría en cierta medida la actividad comunitaria en el seno de organizaciones internacionales, y en general la proyección externa de Comunidad, pero únicamente "en cierta medida", porque la interdependencia de los distintos sectores siempre nos conduciría, en algún momento y de una u otra forma, a necesitar las competencias de los Estados Miembros²⁴³.

Ante esta situación, una coordinación estrecha y de carácter obligatorio en las situaciones en las que se hace uso de las competencias compartidas es particularmente necesaria²⁴⁴. El deber de cooperar entre la CE y sus Estados miembros forma parte de las

241 Sentencia de 19 de marzo de 1996, asunto C-25/94, *Rec.* 1996-3, I-1469-1512.

242 El Abogado General mantuvo -sin éxito- que el núcleo duro de la obligación de cooperar se había cumplido en este caso, al haberse establecido una posición común. Así, la anulación de la decisión del Consejo no tendría para él ninguna consecuencia práctica, y el ejercicio del voto -conforme a la posición común- debería considerarse como una cuestión de procedimiento. Para el TJCE, en contra, al votar los Estados miembros en lugar de la Comisión se violó el Arreglo interinstitucional y, por tanto, la obligación de cooperar entre la CE y sus Estados miembros que el mismo aplicaba. *Vid.* L. SERMET: "Actualité de l'adhésion de la Communauté Européenne aux organisations internationales et aux traités", *AFDI*, XLIII, 1997, pp. 671-699, especialmente pp. 696 y ss.

243 A no ser que éstos desaparecieran y la CE se hiciera con plenos poderes, lo cual parece una ficción en el presente; *vid.* R. TORRENT MACAU: "La Política Comercial Común a la luz del dictamen 1/94 del TJCE", *op. cit.*, p. 32.

244 Sobre el carácter imperativo de esta obligación de cooperar, véanse G. GARZÓN CLARIANA: "La mixité: le droit et les problèmes pratiques", en *La Communauté européenne et les accords mixtes*, *op. cit.*, pp. 15-26, concretamente p. 19; R. FRID: *The Relations Between the EC and International Organizations*, *op. cit.*, p. 132. Cfr. los términos genéricos del dictamen 2/91 sobre la OIT, que no se refieren exclusivamente al Convenio n° 170 de la OIT, *loc. cit.*, apartado 36 *in fine*, p. I-1083. El TJCE señala que "es necesario garantizar una estrecha cooperación entre estos últimos (los Estados miembros) y las Instituciones comunitarias (...). Esta obligación de cooperar, señalada en el marco del Tratado CEEA, *se impone*, asimismo, en el marco del Tratado CEE, ya que se deriva de la exigencia de unidad en la representación internacional de la Comunidad" (cursiva añadida).

obligaciones que se derivan del art. 10 -ex 5- TCE y del art. 3 -ex C- TUE²⁴⁵; esta obligación de cooperar hace que los Estados miembros lleven a las instituciones comunitarias -y sobre todo al Consejo- aquellos asuntos que son de su competencia -independientemente de los incluidos en la PESC y la CPJP-, para ser tratados dentro de la Unión²⁴⁶, solucionando sus problemas y potenciando sus convergencias, e intentando, de este modo, ser coherentes con la Unión a la que representan de cara al exterior.

La conclusión de *arreglos* entre la Comisión y el Consejo u otro tipo de acción tendente a ordenar y coordinar su actitud agiliza, en gran medida, la aplicación adecuada de las competencias mixtas de la Comunidad, por lo que esta solución podría extenderse a todos los casos de organizaciones internacionales en las que participa la Comunidad -como miembro pleno u observador- con sus Estados miembros. Igualmente, algún tipo de arreglo genérico interinstitucional sería adecuado para coordinar su actuación en todo el ámbito de las relaciones de la *Unión Europea* con organizaciones internacionales²⁴⁷; lo que sin duda redundaría en consolidar su imagen en los ámbitos interno y externo²⁴⁸.

245 Cfr. las Conclusiones del Abogado General Sr. F.G. Jacobs, presentadas el 19 de marzo de 1996 en el asunto C-25/96 sobre la *FAO*, apartado 71, *Rec.* 1996-3, p. I-1495.

El art. 10 -ex 5- TCE señala: "Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad. Facilitarán a esta última el cumplimiento de su misión.

Los Estados miembros se abstendrán de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del presente Tratado."

El art. 3 -ex C- TUE reza: "La Unión tendrá un marco institucional único que garantizará la coherencia y la continuidad de las acciones llevadas a cabo para alcanzar sus objetivos, dentro del respeto y del desarrollo del acervo comunitario.

La Unión velará, en particular, por mantener la coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus políticas en materia de relaciones exteriores, de seguridad, de economía, y de desarrollo. El Consejo y la Comisión tendrán la responsabilidad de garantizar dicha coherencia y cooperarán a tal fin. Asegurarán, cada cual conforme a sus competencias, la realización de tales políticas."

246 Lo que TORRENT MACAU denomina el *cuarto pilar*. Un ejemplo lo compone las negociaciones en el seno de la OCDE de un acuerdo multilateral sobre inversiones -ámbito perteneciente a la competencia estatal-, al definir conjuntamente los Estados miembros y la Comunidad las líneas directrices de las negociaciones dentro del sistema institucional de la Unión Europea, llevándose a cabo la coordinación entre ellos en los grupos de trabajo del Consejo. R. TORRENT MACAU, *op. cit.*, p. 145 y ss.

247 Ya en la Declaración de Luxemburgo de 1966 el Consejo intentó sin éxito coordinar su actuación con la Comisión en el marco de las organizaciones internacionales. Por otro lado, me refiero aquí a la "Unión Europea" porque también en los ámbitos de cooperación intergubernamental, estos órganos tendrán que ordenar sus relaciones con organismos internacionales. Como vimos, determinados acuerdos mixtos celebrados con terceros Estados utilizan la fórmula "en nombre de los Estados de la Unión Europea actuando en el marco de la UE", pasando a incluir su carácter mixto una nueva dimensión relativa a los *pilares* segundo y tercero del TUE.

248 Las tensiones entre la Comisión y el Consejo son continuas en el ámbito de las relaciones exteriores, y su distensión no parece cercana debido a la "bicefalia" comunitaria y de la Unión frente al exterior. Véanse como

En cuanto a los mecanismos posibles relativos a la gestión externa de la "mixidad" en organizaciones internacionales, que se encuentra íntimamente unida a la interna, destaquemos:

- La fórmula más adecuada de participación conjunta de la CE y de los Estados miembros en organizaciones internacionales sería aquélla que reuniera a la CE y a sus Estados miembros como una *única entidad*. Para que esto sea posible es necesario negociar, primero, a nivel interno entre la Comunidad y sus Estados miembros, y segundo, entre éstos y las otras partes en el organismo. Esta fórmula sería la más adecuada para tratar cualquier cuestión debatida en la organización internacional, siendo especialmente conveniente en los casos de resolución de conflictos, v.g., para hacer frente a reclamaciones de terceros²⁴⁹. Esta fórmula se ha utilizado en diversas organizaciones internacionales creadas para gestionar acuerdos sobre productos básicos a través de la decisión PROBA 20.

- La técnica de la *declaración de competencias* -utilizada en la FAO- proporciona ciertas ventajas a esta participación mixta, no obstante los inconvenientes con los que cuenta son importantes. Así, en primer lugar, es imposible precisar con claridad de cara a terceras partes los ámbitos en los que la CE es competente y aquéllos en los que lo son los Estados miembros, cuando internamente no se es capaz de diferenciar con transparencia estos ámbitos. En segundo lugar, el dinamismo al que están sometidas las competencias comunitarias y de los Estados miembros hace que la declaración tenga que estar abierta a modificaciones, las cuales suelen resultar complejas y delicadas de llevar a cabo debido a la necesidad de acuerdo entre las instituciones comunitarias. En tercer lugar, la práctica demuestra que con estas declaraciones de competencias los Estados miembros actúan por su cuenta en los ámbitos que se encuentran más allá de las competencias comunitarias, sin

ejemplos, las palabras pronunciadas por el Presidente de la Comisión -Romano Prodi- ante el Parlamento el 3 de octubre de 2000, sobre la difícil coherencia de las actividades exteriores llevadas a cabo por el tándem Patten-Solana (respectivamente, el Comisario responsable de las Relaciones Exteriores, y el Alto Representante de la PESC y Secretario General del Consejo); o el malestar de este último en relación con las declaraciones del Presidente de la Comisión en torno a los efectos de la utilización del uranio empobrecido en determinadas armas usadas durante el conflicto de los Balcanes, 8 de enero de 2001.

249 *Vid.* TORRENT MACAU, *op. cit.*, pp. 156 y ss. Como señala este autor, de esta manera ya funcionan los acuerdos bilaterales mixtos que crean órganos conjuntos en los que todas las partes están representadas. En ellos, la CE y sus Estados miembros participan a través de una única representación -predominando la actuación del Consejo-; sin embargo, en los acuerdos multilaterales la resistencia a utilizarlos es aún fuerte.

infringir lo establecido en la declaración, pero haciendo caso omiso de la obligación amplia de cooperar entre la CE y los Estados miembros en busca de la coherencia en el ámbito de las relaciones exteriores. Por tanto, la técnica de la declaración de competencias es una solución parcial, positiva en parte, pero que deja muchas cuestiones sin resolver, -el caso de la FAO ante el TJCE es un ejemplo de ello-.

- El *silencio* ha sido otra opción de participación de la CE y de sus Estados miembros, como en el caso de la OMC. Esta ausencia de regulación no ha convertido en un caos -como la Comisión auguraba- el ejercicio de sus competencias respectivas²⁵⁰. Esta situación ha dado lugar a arreglos *de facto* útiles pero insuficientes.

En conclusión, la unidad de representación exterior, por un lado, entre el tándem Comisión-Consejo, y por otro, entre la Comunidad y los Estados miembros, es necesaria para la participación adecuada en organizaciones internacionales y, en general, para toda la actividad exterior de la Comunidad -y de la Unión Europea-. Ahora bien, no hay que confundir la *coherencia* que deben perseguir lícitamente los Estados miembros y la Comunidad, con la *eficacia*, por el riesgo de convertir la búsqueda del consenso en un fin en sí mismo, obviando su valor instrumental; en otras palabras, esta situación podría llevar a "preferir la coherencia de la inacción a la acción diversificada (que no necesariamente equivale a acción desordenada o contradictoria)"²⁵¹.

II. LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA RELATIVAS A LAS RELACIONES CON ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

En el estadio actual del Derecho de la Unión Europea, hacer referencia a las *competencias de la Unión Europea* continúa resultando algo atrevido²⁵². Como ya

250 Durante el año 1994 y principios de 1995 se realizaron intentos fallidos de negociar un "código de conducta" que garantizara la unidad de acción; *vid.* R. BERMEJO GARCÍA y L. SAN MARTÍN SÁNCHEZ DE MUNIÁIN: "La Comunidad Europea y la Organización Mundial del Comercio", en *Acción Exterior* ..., *op. cit.*, pp. 515-543, especialmente p. 539. Asimismo durante la CIG de 2000, *vid.* J. SANTOS VARA: "La participación de la Comunidad Europea en las organizaciones internacionales", *op. cit.*, pp. 375 y ss.

251 R. TORRENT MACAU: "La participación de la Comunidad Europea y los Estados miembros en la OMC. Discusión a partir de tres casos concretos: servicios financieros, servicios básicos y normas sociales básicas", *Ponencia para el Curso "La OMC y los sistemas de integración regional"*, Universidad Autónoma de Madrid, mayo 2000, p. 26.

252 Como hemos subrayado *supra*, el Tratado de Niza introduce, por primera vez, referencias a las *competencias de la Unión Europea*; *vid.* inciso d) del art. 43 TUE -en su tercera versión-; igualmente, el

señalamos anteriormente, utilizamos el concepto genérico de *competencias* de forma heterogénea; así, en relación con la Comunidad Europea -o las CC.EE.- expresamos la atribución de poderes a un ente con personalidad jurídica internacional, distinto, por tanto, de los Estados que lo componen; por otro lado, en relación con la Unión Europea el término *competencias*²⁵³ indica que unos ámbitos determinados se abren a la acción común de los Estados miembros en el seno de un marco institucional específico, con la particularidad de que esos ámbitos, que versan sobre la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Cooperación Policial y Judicial en materia Penal (CPJP), van constatando la aparición de una UE dotada de una subjetividad internacional aún inmadura.

En el Capítulo Primero de este trabajo intentamos justificar esta subjetividad incipiente de la UE examinando la situación anterior a la CIG de 1996 y una vez operada la reforma en el TUE por el Tratado de Amsterdam; igualmente realizamos una reseña relativas a la CIG de 2000 y el Tratado de Niza. Para ello incluimos tanto referencias concretas incluidas en las tres versiones del TUE como práctica, de las que parecía derivarse la existencia de un auténtico sujeto de Derecho internacional. Sin embargo, al examinar todo ello más a fondo se difuminaba la aparente presencia de un ente formado con subjetividad internacional, quedando finalmente una UE con una personalidad aún en estado embrionario y por desarrollar, además de perpetuar la escisión que recogía el TUE originario entre el Derecho comunitario -por un lado- y las "políticas y formas de cooperación establecidas" -por otro-, que se refieren a los *pilares* de cooperación fundamentalmente intergubernamental.

La práctica que se ha generado hacia el exterior ha creado cierto desconcierto sobre *quién* actúa realmente en determinados ámbitos: ¿la Comunidad, los Estados miembros bajo el "paraguas" político denominado "Unión Europea", o la UE propiamente? La esperada inclusión de una disposición clarificadora en el TUE que atribuyera personalidad jurídica internacional a la Unión nunca llegó, aunque de los debates e informes de los

inciso 5) de la Declaración nº 23 "relativa al futuro de la Unión" aneja al Acta Final adoptada por la Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros. La aceptación de las "competencias de la UE" tiende a consolidarse, como muestra su inclusión repetida en la Declaración común de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea acordada en la Cumbre de Laeken el 15 de diciembre de 2001.

253 Aquí nos referimos a las competencias de la UE en un sentido estricto, excluyendo las competencias de las CCEE que sí que quedarían incluidas en aquéllas utilizando una concepción amplia.

diferentes órganos y Estados miembros pudimos constatar la confusión que se había suscitado *ad intra* y *ad extra* sobre esta cuestión y la preocupación generalizada que reinaba sobre las posibles capacidades de la UE en el plano internacional -entre ellos, la necesidad de concluir acuerdos internacionales con terceros Estados o con OIs-. Como sabemos, sí que se incluyó en los artículos 24 y 38 TUE -tras la reforma operada en Amsterdam- una disposición regulando un *ius ad tractatum* en los ámbitos de la PESC y de la CPJP pero ejercido por un sujeto encubierto a propósito y que descubrimos como la Unión Europea, por tanto, un ente potencialmente capacitado para llevar a cabo el atributo que, por antonomasia, identifica a los sujetos de Derecho internacional, y que se ha aplicado en abril y agosto de 2001 al concluir la Unión Europea dos acuerdos sobre las actividades de una Misión de observación de la Unión en el territorio de la República Federativa Yugoslava y la ex República Yugoslava de Macedonia -como vimos *supra*-.

Una vez recapitulado el devenir de la Unión Europea, centrémonos en examinar las disposiciones del TUE que tienen alguna repercusión en las relaciones de la Unión Europea con organizaciones internacionales.

Las referencias expresas a las organizaciones internacionales en los *pilares* segundo y tercero del TUE, que se ocupan respectivamente de la PESC²⁵⁴ y de la CPJP, son numerosas teniendo en cuenta la extensión de los Títulos V y VI del TUE -que abarcan los arts. 11 a 28 y 29 a 42 TUE respectivamente-, si las comparamos con las menciones al respecto ya examinadas e incluidas en el Tratado constitutivo de la CE en sus trescientos catorce artículos.

Hasta ahora ningún organismo internacional le ha concedido a la Unión Europea estatuto alguno de participación -ni pleno ni restringido-; sin embargo, los Estados miembros sí que han utilizado su propia personalidad jurídica internacional -y la de la CE- en el marco institucional común de la Unión para expresar sus posiciones intentando expresarse con una sola voz en los ámbitos relativos a la PESC y a la CPJP, gestando así una nueva subjetividad internacional²⁵⁵. Todas las actuaciones desarrolladas bajo el

254 En muchas ocasiones "mal" llamada PESC, porque ¿es esta Política Exterior y de Seguridad realmente *Común*? Este es uno de los problemas centrales que dificultan la existencia de una UE como sujeto internacional formado.

255 V.g., en el ámbito de las Naciones Unidas es la Unión Europea la que presenta propuestas de reformas en distintos ámbitos -financiero, económico y social-, como si de un sujeto de Derecho internacional se tratase;

"paraguas" de la Unión se encuentran presididas por unos objetivos²⁵⁶ que van a condicionar igualmente las acciones desarrolladas en las organizaciones internacionales. Estos fines aparecen vinculados en unos casos al componente comunitario (el primero y el tercero), a la PESC (el segundo), otro desborda la CPJP (el cuarto), y el quinto y último objetivo se establece como condición esencial para la continuación del proceso de integración, -siguiendo el orden en el que aparecen recogidos en el art. 2 TUE-.

También la UE en estos ámbitos relativos a la PESC y a la CPJP deberá lograr sus objetivos ateniéndose a lo establecido en el Tratado, lo que vendría a desembocar en una aplicación "imprecisa" del principio de atribución de *competencias* para la Unión²⁵⁷. La coherencia y continuidad de las acciones emprendidas para alcanzar los objetivos de la Unión "dentro del respeto y del desarrollo del acervo comunitario" se intentan garantizar

vid. European Union proposals for reform of the UN system in the economic and social areas, 29 January 1997, UK/ms D(97) 2701. Resulta paradójico que este documento se refiera a las "embajadas" de la UE como las de los Estados que ejercen la Presidencia del Consejo de la Unión cada semestre.

256 Estos objetivos y medios de la UE recogidos en el art. 2 TUE son los siguientes:

- "promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado sostenible", a los que habrá que llegar a través de acciones internas y externas, comprometiendo la actuación de los Estados miembros de la Unión en organismos internacionales, *ad ex.*, en el seno de la OIT;
- "afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya la definición progresiva de una política de defensa común que podrá conducir a una defensa común, de conformidad con las disposiciones del artículo 17", se trata del objetivo más claramente dirigido a dar a conocer la existencia de la UE en el plano externo, lo que parece presupone la capacidad de acción de un sujeto de Derecho internacional, desarrollada principalmente mediante la PESC;
- "reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros, mediante la creación de una ciudadanía de la Unión";
- "mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantida la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia", este objetivo realizable actualmente según lo dispuesto en el Título VI sobre Cooperación Policial y Judicial en materia Penal encuentra su lugar de desarrollo natural en el marco de la CE; como señalaremos *infra*, parte de la anti-cooperación en los ámbitos de justicia y de interior (CAJAI), que integraba el Título VI del TUE en su primera versión, ha sido comunitarizada en el Título IV de la Tercera Parte del TCE, denominándose "Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas" (arts. 61 a 6 TCE), quedando la CPJP por desarrollar, en principio, en el tercer *pilar* del TUE;
- "mantener íntegramente el acervo comunitario y desarrollarlo con el fin de examinar la medida en que las políticas y formas de cooperación establecidas en el presente Tratado deben ser revisadas, para asegurar eficacia de los mecanismos e instituciones comunitarios", objetivo final que enlaza los ámbitos comunitario de cooperación principalmente intergubernamental.

257 El art. 2 *in fine* TUE señala que "(l)os objetivos de la Unión se alcanzarán conforme a las disposiciones del presente Tratado, en las condiciones y según los ritmos previstos y en el respeto del principio de subsidiariedad tal y como se define en el artículo 5 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea", tanto, como incluyen de forma similar en su comienzo los arts. 3 y 4 TCE. En este sentido hay que entender referencia incluida en el apartado 4º del art. 6 TUE según la cual "(l)a Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas".

mediante el establecimiento de un marco institucional -ficticiamente- único como recoge el art. 3 TUE; esta disposición igualmente señala que la Unión velará por "mantener la coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus políticas en materia de relaciones exteriores, de seguridad, de economía y de desarrollo" -consecuencia de la desaguizada escisión de la proyección exterior de la Unión-, cooperando el Consejo y la Comisión a tal fin, lo que resulta de capital importancia para la actuación eficaz de la Unión Europea en organismos internacionales.

II.1 EL TÍTULO V DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN (PESC)

Tanto los objetivos generales de la Unión como los específicos de la PESC²⁵⁸ se perseguirán mediante la definición de los principios y de las orientaciones generales de la PESC, el fortalecimiento de una cooperación sistemática entre los Estados miembros para el desarrollo de su política y la determinación de estrategias comunes por parte del Consejo Europeo, aplicadas por el Consejo de la Unión a través de las llamadas acciones y posiciones comunes²⁵⁹.

Examinemos a continuación las disposiciones del TUE que pueden tener una repercusión en la proyección exterior de la UE en el seno de organismos internacionales:

- Los Estados tienen la obligación de informarse y consultarse "mutuamente en el seno del Consejo sobre cualquier cuestión de la PESC que revista un interés general, a fin de garantizar que la influencia de la Unión se ejerza del modo más eficaz mediante una acción concertada y convergente", según establece el art. 16 TUE. Esta obligación va a

²⁵⁸ Estos objetivos, que incluye el art. 11 TUE, son los siguientes:

- la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia e integridad de la Unión, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas;
- el fortalecimiento de la seguridad de la Unión en todas sus formas;
- el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con los principios del Acta final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París, incluidos los relativos a las fronteras exteriores;
- el fomento de la cooperación internacional;
- el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales."

²⁵⁹ Cfr. los arts. 12 y 13 TUE. En cuanto a las acciones y posiciones comunes, véanse -respectivamente- los arts. 14 y 15 TUE.

tener una repercusión en las relaciones de la Unión con organizaciones internacionales, concretándose en disposiciones posteriores del Tratado. De este modo, las representaciones de los Estados miembros que participen en estos organismos mantendrán informadas a los no presentes en las mismas, y se consultarán en el Consejo²⁶⁰ para aunar posturas.

- El TUE se ocupa en su art. 17 de las *relaciones entre la UE y la UEO*, considerando a esta última como "parte integrante del desarrollo de la Unión" e incluyendo la posibilidad de su integración en aquélla²⁶¹. Se trata de una primera mención del TUE a las relaciones de la Unión con una OI concreta, cuyos vínculos -ya fijados en el Tratado de Maastricht- han tenido como pretensión la incorporación de la UEO a la Unión, como expresamente señala el segundo párrafo del apartado 1º del art. 17 TUE y está sucediendo en la práctica²⁶². Asimismo en la "Declaración de la UEO sobre el papel de la UEO y sus relaciones con la UE y la Alianza Atlántica"²⁶³ dedica su parte primera parte a desarrollar las relaciones entre estos organismos; igualmente el Protocolo (nº 1) sobre el art. 17 del TUE señalaba la elaboración de Acuerdos de cooperación más intensa entre la UEO y la UE, habiendo sido aprobados con prontitud por una decisión del Consejo de 10 de mayo de 1999²⁶⁴.

260 La referencia al lugar dónde se llevará a cabo la obligación de información y consulta mutua deberá interpretarse en sentido amplio, así no será únicamente *en el seno del Consejo* sino igualmente en aquellas oficinas de enlace de la Secretaría General del Consejo de la Unión, constituidas con esta finalidad en sus relaciones con organizaciones internacionales -como examinaremos *infra*-.

261 Cfr. sobre el tema: A. REMIRO BROTONS: "¿Qué ha significado el Tratado de Amsterdam para la PESC?", *Gaceta Jurídica*, 1998, D-29, pp. 71-104.

262 El Tratado de Niza eliminó dicho párrafo y otras referencias a la UEO. *Vid.* sobre las relaciones de la UE y la UEO en el Capítulo IV de este trabajo.

263 Declaración adoptada por el Consejo de Ministros de la UEO el 22 de julio de 1997 y de la que tomó nota la Conferencia Intergubernamental.

264 En estos Acuerdos se contemplan, *ad ex.*, la mejora de la coordinación de los procedimientos de consulta y de toma de decisiones de la UE y de la UEO -especialmente en situaciones de crisis-, la celebración de reuniones conjuntas de los órganos competentes de ambas organizaciones, la armonización -en la mayor medida posible- de la secuencia de las Presidencias de la UEO y de la UE, así como de las normas y prácticas administrativas de ambas organizaciones, la coordinación estrecha de las actividades emprendidas por los Servicios de la Secretaría General de la UEO y de la Secretaría General del Consejo de la UE, permitir a los órganos competentes de la UE -entre ellos la Unidad de planificación de la política y de alerta rápida- el acceso a los recursos del Estado Mayor, del Centro de satélites y del Instituto para la seguridad de la UEO, la cooperación en el ámbito de armamento, garantizar una cooperación con la Comisión Europea y la cuestión de los arreglos en materia de seguridad en relación al tratamiento de la información clasificada transmitida de una organización a otra. Cfr. Decisión del Consejo de 10 de mayo de 1999 sobre los Acuerdos de cooperación más intensa entre la Unión Europea y la Unión Europea Occidental, *DO L* 153, de 19 del junio de 1999, pp. 1-27.

- Los arts. 18 y 37 TUE señalan que la representación de la Unión en materia de PESC y de CPJP estará a cargo de la *Presidencia del Consejo de la Unión*²⁶⁵, siendo "la responsable de la ejecución de las decisiones adoptadas con arreglo al presente título; en virtud de ello *expresará en principio la posición de la Unión en las organizaciones internacionales* y en las conferencias internacionales"²⁶⁶. La Comisión estará plenamente asociada a estas funciones de la Presidencia, contando ésta igualmente con "la asistencia del Estado miembro que vaya a desempeñar la siguiente Presidencia"²⁶⁷ y con el "Secretario General del Consejo que ejercerá las funciones de Alto Representante de la política exterior y de seguridad común"²⁶⁸. Pese a lo establecido en el TUE, en la práctica la composición de la UE de cara al exterior genera problemas, y su *bicefalia* no es conocida suficientemente por terceros sujetos, lo que ha provocado situaciones tensas entre la Comisión y el Consejo²⁶⁹.

Las dos disposiciones del TUE que tratan de forma expresa el comportamiento concertado de los Estados miembros y de la Comisión en el seno de organismos internacionales son los arts. 19 y 20. El art. 19 TUE contempla ciertas obligaciones que los Estados miembros tienen que satisfacer entre sí en el marco de foros internacionales, mientras que el art. 20 TUE se ocupa de los comportamientos entre los Estados miembros y

265 Concretamente esta afirmación aparece recogida en el apartado 1º del art. 18 TUE en el ámbito de la PESC. En el sector dedicado a la CPJP el pár. 2º del art. 37 TUE reenvía al art. 18 "con las adaptaciones pertinentes a las materias incluidas en el presente título".

266 *Vid.* apartado 2º del art. 18 TUE.

267 *Vid.* apartado 4º del art. 18 TUE.

268 *Vid.* apartado 2º del art. 18 TUE.

269 *Ad ex.*, cuando el Secretario General de las Naciones Unidas decidió convocar a los organismos regionales con competencias en materia de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales en el verano de 1994, envió la invitación destinada a la Unión Europea al Presidente de la Comisión y no a la Presidencia del Consejo, lo que generó una situación incómoda entre los dos órganos. La Presidencia del Consejo fue informada a través de la Comisión y, finalmente, ambas llegaron al acuerdo de participar conjuntamente. De hecho durante la reunión las intervenciones de la Comisión fueron muy reducidas. Con posterioridad -en la reunión de febrero de 1996- en los listados de participantes aparece la Unión Europea como único organismo compuesto por dos delegados, un miembro de la Comisión y otro perteneciente a la Presidencia del Consejo en ese semestre en cuestión. En esas fechas la figura del Alto Representante de la PESC no se había creado; *vid.* DG IA, Commission Européenne, Note de dossier: *Organisations régionales et maintien de la paix et de la sécurité internationales - le cas de l'Union européenne*, préparé par F. Génisson sur la base de notes de MM. Boselli et Garzón, de documents émanant des Nations Unies et de recherches personnelles, le 25 juillet 1994, pp. 5 y ss.

la Comisión en terceros Estados y en el seno de conferencias y organizaciones internacionales. De manera más escueta, en el marco de la llamada "Cooperación Política Europea" el Acta Única Europea ya incluía de forma laxa una obligación de comportamiento dirigida a los Estados miembros para que evitaran cualquier acción o toma de posición que menoscabara "su eficacia como fuerza coherente en las relaciones internacionales o en el seno de organizaciones internacionales"²⁷⁰.

- El art. 19 TUE contempla expresamente la *obligación de coordinación de la acción de los Estados miembros en las organizaciones internacionales* y con ocasión de las conferencias internacionales, señalando que "los Estados miembros *defenderán en esos foros las posiciones comunes*"²⁷¹. Este deber de los Estados miembros será aplicable igualmente al ámbito de la CPJP, al remitir el art. 37 -asimismo- al art. 19 TUE. A continuación se señala que "(e)n las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales en las que *no* participen todos los Estados miembros, *aquellos que participen defenderán las posiciones comunes*"²⁷². Continúa ahondando en el supuesto de "los Estados miembros representados en organizaciones internacionales y conferencias internacionales en las que no participen todos los Estados miembros" incluyendo en estos casos la obligación para los participantes o miembros de *informar a los demás* sobre cualquier cuestión de interés común²⁷³. Contempla a continuación el supuesto concreto del *Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, señalando que los Estados miembros que también son miembros de este órgano "*se concertarán entre sí y tendrán cabalmente informados a los demás Estados miembros*"²⁷⁴; se hace mención expresa a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad que "*asegurarán*"²⁷⁵, en el desempeño de sus

270 Cfr. art. 30.2º.d) del Acta Única Europea. El art. 30 del AUE compone el Título III denominado "Disposiciones sobre la cooperación europea en materia de política exterior".

271 Vid. pár. primero del apartado 1º del art. 19 TUE -ex J.2 apartado 3º-. En el Capítulo IV de este trabajo expondremos detenidamente la coordinación de los Quince en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

272 Vid. pár. segundo, apartado 1º del art. 19 TUE. (Cursiva añadida)

273 Vid. pár. primero, apartado 2º del art. 19 TUE.

274 Esta disposición se refiere en general a "miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas" porque además de Francia y Reino Unido -que tienen un estatuto permanente en este órgano-, otros Estados pertenecientes a la UE pueden participar sin este carácter de permanencia -generalmente uno-; vid. art. 23 Carta de las Naciones Unidas.

275 En el Tratado de la Unión Europea originario empleaba la expresión "esforzarse" en vez de "asegurarán", lo que trasluce un intento de lograr su efectividad.

funciones, la defensa de las posiciones e intereses de la Unión, sin perjuicio de las responsabilidades que les incumban en virtud de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas"²⁷⁶.

La inclusión de esta referencia dedicada al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que aparecía de forma prácticamente idéntica en la primera versión del TUE²⁷⁷, significó un logro de los Estados de la Unión Europea que no disfrutaban del estatuto de miembro permanente en este órgano. En un principio, las reticencias de Francia y Reino Unido a extender al CSNU las labores de consulta y concertación entre los Estados miembros de la Unión eran manifiestas, negándose, por ejemplo, a que se abordaran las cuestiones allí tratadas en las reuniones semanales que los jefes de misión de la UE celebran en Nueva York. Sin embargo, la invasión iraquí de Kuwait en agosto de 1990 forzó la exigencia de información que los demás miembros de la Unión venían reclamando en torno a las deliberaciones internas del CSNU, y que tanta trascendencia estaban teniendo en sus decisiones. De este modo, la obligación de concertación e información en relación con el CSNU se incluyó en el TUE, y ha sido en la práctica mantenida igualmente por los Estados miembros de la Unión que han disfrutado del estatuto de miembros no permanentes en este órgano²⁷⁸. En ocasiones, el éxito de tal coordinación hace que decisiones adoptadas por la UE en el marco de la PESC circulen como documentos del Consejo de Seguridad²⁷⁹.

La coordinación de las acciones de los Estados miembros de la Unión y la defensa de su posiciones comunes en las organizaciones internacionales ha sido una preocupación ya plasmada en un documento de 1973 elaborado por los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados comunitarios en el marco de la Cooperación Política Europea²⁸⁰. Sin

276 Obligaciones que según el art. 103 de la Carta de las Naciones Unidas priman sobre otras contraídas en virtud de otro convenio. *Vid.* pár. segundo, apartado 2º del art. 19 TUE. (Cursiva añadida)

277 Concretamente esta mención se recogía en el segundo párrafo del apartado 4º del art. J.5 TUE, quedando incluida en la segunda versión del TUE en el pár. segundo del apartado 2º del art. 19 TUE.

278 Bélgica -durante el periodo de 1991 y 1992-, España -en los años 1993 y 1994-, seguida de Alemania e Italia en 1995 y 1996, Portugal y Suecia durante 1997 y 1998, Holanda en los años 1999 y 2000 e Irlanda durante el 2000 y el 2001; *vid.* J.A. YÁÑEZ-BARNUEVO: "La Unión europea y las Naciones Unidas", en *Acción Exterior ...*, *op. cit.*, pp. 273-289, especialmente pp. 278-279; E. REMACLE: "L'Union européenne et l'ONU: une relation inédite", *Les GRIP*, nº 24, 1996, pp. 153-160, especialmente p. 156.

279 *Vid. European Union non paper for the second meeting on cooperation between the United Nations and regional organization*, United Nations Headquarters, 15-16 February 1996.

280 Se trataba concretamente del documento denominado *European Identity* de 14 de diciembre de 1973; en

embargo, la coordinación en el Consejo de Seguridad "durante la vigencia de la CPE no tuvo grandes éxitos".²⁸¹

- El art. 20 TUE -ex J.6- señala que "(l)as misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros y las delegaciones de la Comisión en los terceros países y en las conferencias internacionales, así como sus representaciones ante las organizaciones internacionales, cooperarán para garantizar el respeto y la ejecución de las posiciones comunes y de las acciones comunes adoptadas por el Consejo"²⁸². Son numerosos los ejemplos de posiciones y acciones comunes de la UE que contienen la realización de actividades diversas con organizaciones internacionales, *inter alia*, las relacionadas con la asistencia a elecciones y las minas antipersona. Detengámonos en ellas.

El apoyo de la UE a *procesos electorales* en diversos Estados conjuntamente con las NU y la OSCE es un ejemplo. Así, la Comisión y el Parlamento Europeo han proporcionado equipos de observadores para las elecciones de Rusia y Sudáfrica que supervisaban las NU. En estos supuestos, la Unión Europea -actuando a través de acciones comunes en el marco de la PESC- creó una Unidad Europea Electoral, designando a unas 400 personas que observaron, entre otras funciones, el proceso de votación de las elecciones generales de 1994 en Sudáfrica. Esta actividad se desarrolló durante un periodo de 5 meses y supuso el desembolso de más de aproximadamente 23 millones de euros procedentes de los fondos de la Comunidad Europea. De forma general, el Programa especial de la UE para promover reformas pacíficas en Sudáfrica ha alcanzado prácticamente la cifra de 140 millones de euros desde 1985 a 1994²⁸³. Posteriormente, de

él se hace una mención expresa a las NU; *vid.* P. BRÜCKNER: "The European Community and the United Nations", *EJIL*, vol. 1, nº 1/2, 1990, p. 177.

²⁸¹ *Vid.* CARDONA LLORENS: "La dimensión de la seguridad en la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea", en *Historia y Derecho "Estudios jurídicos en Homenaje al Profesor Arcadio García Sanz"*, L. Martínez Vázquez de Castro (ed.), Tirant lo Blanch, Valencia, 1995, pp. 177-199, concretamente p. 181.

²⁸² Las acciones comunes adoptadas por el Consejo de la Unión, tal como señala el art. 14 TUE, se refieren "a situaciones específicas en las que se considere necesaria una acción operativa de la Unión. Las acciones comunes fijarán los objetivos, el alcance, los medios que haya que facilitar a la Unión, las condiciones de su ejecución y en caso necesario, su duración". Según lo dispuesto en el art. 15 TUE las posiciones comunes adoptadas por el Consejo de la Unión "definirán el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático"; velando los Estados miembros por la conformidad de sus políticas nacionales con las posiciones comunes.

²⁸³ Cfr. la Acción común 93/678/PESC, en *DO L 316*, de 17 de diciembre de 1993, p. 45.

acuerdo con unas directrices fijadas en 1998, la Unión Europea ha continuado su labor de observadora en Costa de Marfil, Haití, Sri Lanka, Tanzania y Zimbague²⁸⁴.

Por otro lado, la Unión Europea apoya las actividades desarrolladas en las NU relativas a las *minas antipersona* a través de distintos frentes de los que se ocupan varias decisiones del Consejo de la Unión adoptadas a partir de 1995. La UE "ha resuelto alcanzar el objetivo consistente en eliminar totalmente las minas terrestres antipersona en el mundo entero, así como contribuir a solucionar los problemas que ya han causado estas armas", asumiendo, en parte, una de las misiones de las NU. Los objetivos fundamentales consisten, por tanto, en la retirada de estas armas y en la asistencia a las víctimas²⁸⁵. La Unión Europea se ofrece para actuar a petición de organismos regionales o de las autoridades de un país tercero en actividades relacionadas con las minas antipersona. El Departamento de Asuntos Humanitarios de la Secretaría de las NU se estableció como centro de coordinación de las actividades que se realicen en este ámbito. La Presidencia del Consejo de la Unión se ocupará de las relaciones con las NU. Los contactos necesarios con el Secretario General de las NU para definir las aportaciones financieras de la UE los llevará a cabo la Presidencia asociada a la Comisión²⁸⁶. Asimismo entablará con terceros Estados y organismos contactos para ejecutar las acciones específicas de la Unión Europea -como ha hecho con la UEO y con el Comité Internacional de la Cruz Roja-²⁸⁷. El importe exacto de la

284 Con el objetivo de mejorar la eficacia y coordinación en este ámbito, la Comisión ha aprobado una comunicación sobre las "misiones de apoyo y observación electoral de la UE" de 11 de abril de 2000, COM (2000) 191; cfr. Informe General sobre la actividad de la Unión Europea 2000, Comisión Europea, Bruselas, 2001, p. 22.

285 Cfr. la Acción común de 28 de noviembre de 1997, adoptada por el Consejo, DO L 338, 9 de diciembre de 1997, pp. 1-4, concretamente en p. 1. *Vid.*, sobre el tema, Decisión 95/170/PESC del Consejo, de 12 de mayo de 1995 relativa a las minas antipersona, DO L 115, de 22 de mayo de 1995, p. 1. Completada por la Decisión 96/251/PESC del Consejo, de 25 de marzo de 1996, en apoyo a la retirada de minas en Bosnia y Herzegovina y en Croacia para 1996, en DO L 87, de 4 de abril de 1996, p. 3. Igualmente, Acción común de 1 de octubre de 1996, 96/588/PESC, DO L 260, de 12 de octubre de 1996, pp. 1-4; Acción común de 28 de noviembre de 1997, 97/817/PESC, DO L 338, de 9 de diciembre de 1997, pp. 1-4; Decisión del Consejo de 9 de noviembre de 1998 adoptada sobre una acción específica de la Unión, concretamente para Croacia, DO L 300, de 11 de noviembre de 1998, p. 1; Decisión del Consejo de 20 de marzo de 2000 por la que se complementa la Decisión 98/627/PESC sobre una acción específica de la UE en el ámbito de la ayuda a la retirada de minas, 2000/231/PESC, DO L 73, 22 de marzo de 2000, p. 2.

286 Cfr. los arts. 7, 8 y 10 de la Acción común de 1 de octubre de 1996, 96/588/PESC, DO L 260, de 12 de octubre de 1996, pp. 2 y 3.

287 *Vid.* Decisión del Consejo de 28 de noviembre de 1997 sobre la aplicación de la Acción común 96/588/PESC relativa a las minas terrestres antipersonas con el fin de contribuir a la financiación de determinados programas de la Comunidad de Desarrollo de África Austral y del CICR para la antigua Yugoslavia y en Irak, DO L 338, de 9 de diciembre de 1997, p. 6. Cfr. el apdo. 5º del art. 6 y el art. 8 de Acción común de 28 de noviembre de 1997, *op. cit.*, p. 3, donde se señala que "la Unión se reservará la

contribución de la Unión "depende de un acuerdo financiero entre la Comisión y CICR". Otra vía de apoyo esencial de la UE a las actividades relacionadas con las minas antipersona consiste en las aportaciones financieras que realiza junto a sus Estados miembros a distintos organismos vinculados a las NU. *Ad ex.*, la asignación de casi 8 millones y medio de euros - de la UE y de sus quince Estados miembros- para el Fondo Fiduciario Voluntario de las Naciones Unidas de asistencia para la retirada de minas, y de más de 18 millones y medio de euros, destinado a la limpieza de campos de minas²⁸⁸. Las operaciones de desminado a las que contribuye la Comunidad se desarrollan fundamentalmente en Afganistán, Camboya, Laos, Angola, Eritrea y Somalia; se trata de lugares azotados por conflictos armados, en los que la vuelta a la normalidad se hace aún más difícil por los efectos de las minas a civiles, una gran parte son menores. Por este motivo, UNICEF desempeña actividades en este ámbito. Igualmente, en el año 2.000 a través de una Decisión del Consejo se han complementado las acciones de la Unión en este ámbito, destinando nuevas cantidades para financiar los proyectos. Concretamente con 308.133 euros adicionales a lo previsto en la Decisión 98/627/PESC²⁸⁹. Igualmente, la Comunidad impulsará las labores de investigación relacionadas con la retirada de minas, especialmente a través del Centro Común de Investigación de la Comisión Europea, donde se trabaja en proyectos que pueden contribuir a la detección más eficaz de minas²⁹⁰.

Retomando las disposiciones del Título V del TUE, el segundo párrafo del art. 20 señala que la intensificación de la cooperación entre las misiones de los Estados miembros,

opción de recurrir a la UEO para que ésta elabore y ponga en práctica acciones específicas de la UE en el campo de la asistencia para la retirada de minas", p. 3. Igualmente, Decisión del Consejo de 9 de noviembre de 1998 adoptada sobre la base del apdo. 2 del artículo J.4 del TUE relativa a la aplicación de una Decisión del Consejo sobre una acción específica de la Unión en el ámbito de la ayuda a la retirada de minas, *DO L* 300, de 11 de noviembre de 1998, p. 2. *Vid.* arts. 6 y 8 de la Acción común de 28 de noviembre de 1997 adoptada por el Consejo 97/817/PESC, *DO L* 338, 9 de diciembre de 1997, p. 3; igualmente, Decisión del Consejo de 28 de noviembre de 1997 sobre la aplicación de la Acción común 96/588/PESC relativa a las minas antipersonas a fin de cofinanciar las llamadas especiales del CICR, *DO L* 338, 9 de diciembre de 1997, p. 5.

288 *Vid.*, sobre este tema, G. VAN ORDEN: "Peacekeeping and Humanitarian Tasks. The European Union Contribution", *Presentation to the 2nd Meeting of the International Association of Peace-keeping Training Centres*, 1-3 April, 1996, Pisa, p. 6.

289 *Vid.* Decisión del Consejo de 20 de marzo de 2000 sobre una acción específica de la Unión Europea en el ámbito de la ayuda a la retirada de minas, 2000/231/PESC, *DO L* 73, 22 de marzo de 2000, p. 2.

290 *Cfr.* art. 6 de la Acción común de 1 de octubre de 1996, 96/588/PESC, *DO L* 260, de 12 de octubre de 1996, p. 2. Fundamentalmente en el Instituto para los Sistemas, Informática y Seguridad (ISIS) de Ispra (Italia). Sobre este Centro, véase <http://www.jrc.cec.eu.int/index.asp>

los delegados de la Comisión y sus representaciones ante las organizaciones internacionales se desarrollará a través del "intercambio de información, procediendo a valoraciones comunes y contribuyendo a la ejecución de las disposiciones contempladas en el art. 20 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea"²⁹¹.

En el Acta Única Europea de 1986 se incluye en los apartados 7º y 9º del art. 30 unas indicaciones a las "Altas Partes Contratantes" sobre la conducta que deben mantener en relación con las organizaciones internacionales, consideraciones que constituyen claramente las bases, respectivamente, de los arts. 19 y 20 TUE²⁹². Más aún, la práctica al respecto se ha desarrollado desde siempre, como puede apreciarse en el marco de las Naciones Unidas; así, los Estados miembros de la Comunidad han desarrollado de manera paulatina una disciplina, a través de reglas y procedimientos escritos y verbales, con el objetivo de promover su cohesión en las NU a través de diversos modalidades de expresión política, concretamente mediante pronunciamientos, votos y explicaciones conjuntas de los votos.

- Finalmente, el art. 24 TUE se ocupa de los *acuerdos ejecutivos celebrados con uno o más Estados u OIs* por el Consejo de la Unión en este ámbito -y en el sector dedicado a la CPJP, como señala *in fine* esta disposición y el art. 38 TUE- en nombre de la UE, como finalmente han demostrado los acuerdos realizados con la República Federativa de Yugoslavia y la ex República Yugoslava de Macedonia sobre las actividades de la Misión de Observación de la Unión Europea en dichos Estados²⁹³.

291 Este último caso consiste en establecer las normas necesarias para que un Estado de la Unión pudiese -en su caso- ejercer la protección diplomática o consular a favor de un ciudadano de la Unión; lo que sería necesario cuando éste se encontrara en el territorio de un tercer Estado en el que no existiera representación del Estado miembro del que es nacional; *vid.*, art. 20 -ex 8 C- TCE.

292 El apartado 7º del art. 30 del AUE señala: a) "*En las instituciones internacionales y en las conferencias internacionales en las que participen las Altas Partes Contratantes, éstas procurarán adoptar posiciones comunes sobre las cuestiones a que se refiere el presente Título;*" b) "*en las instituciones internacionales y en las conferencias internacionales en las que no participen todas las Altas Partes Contratantes, aquellas que participen tendrán plenamente en cuenta las posiciones acordadas en el marco de la Cooperación Política Europea*". (Cursiva añadida).

El apartado 9º del art. 30 del AUE señala: "*Las Altas Partes Contratantes y la Comisión, gracias a una asistencia y a una información mutuas, intensificarán la cooperación entre sus representaciones acreditadas en terceros países y ante las organizaciones internacionales*". (Cursiva añadida)

293 *Vid.*, respectivamente, DO L 125, de 5 de mayo de 2001, pp. 1-4 y DO L 241, de 11 de septiembre de 2001, pp. 1-4.

Independientemente de estos acuerdos del art. 24 TUE, desde la creación de la Unión Europea estamos presenciando una nueva dimensión de los acuerdos mixtos - tradicionalmente concluidos por la CE y los Estados miembros con organizaciones internacionales o terceros Estados-. Así, como han puesto de manifiesto distintos autores, se incluyen cláusulas relativas a un diálogo político, incluso sobre temas de seguridad que pertenecen al componente PESC; por ello, de lado comunitario, estos convenios utilizan competencias de la Unión -y no sólo de la Comunidad-²⁹⁴.

La lectura de las disposiciones incluidas en el Título V del TUE no refleja la situación actual en la que se encuentra la bautizada como *política europea de seguridad y de defensa* (PESD). La PESD, impulsada por los Consejos Europeos de 1999 y 2000²⁹⁵, proporciona a la Unión Europea las bases para desarrollar su capacidad militar, creando estructuras políticas y militares permanentes para la gestión de crisis y la prevención de conflictos²⁹⁶. Este panorama ha incidido en las relaciones de la UE con la UEO, subsistiendo esta última con funciones y estructura residuales²⁹⁷.

Realicemos, a continuación, un recorrido por las disposiciones del Título VI del TUE relacionadas con la proyección exterior de la Unión Europea en organizaciones internacionales.

²⁹⁴ Vid. G. ISAAC, *op. cit.*, p. 163.

²⁹⁵ El Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000 presentó y aprobó el Informe de la Presidencia sobre la "Política Europea de Seguridad y de Defensa", al que se refiere la Declaración nº 1 aneja al Acta Final de la CIG de 2000, que se ocupa de reseñar la irrelevancia de la entrada en vigor del Tratado de Niza para declarar la operatividad de la Unión Europea.

²⁹⁶ V.g., el art. 25 TUE en su versión de Niza recoge la creación del Comité Político y de Seguridad al que será encomendado el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis internacionales. Nada se dice en el Tratado de Niza sobre el Comité Militar y el Estado Mayor de la UE.

²⁹⁷ Como acordó el Consejo de Ministros de la UEO en Marsella el 13 de noviembre de 2000; *vid.* sobre este desarrollo novedoso de la PESD, L.N. GONZÁLEZ ALONSO: "La Política Europea de Seguridad y Defensa después de Niza", *RDCE*, nº 9, enero/junio 2001, pp. 197-238; G.C. RODRÍGUEZ IGLESIAS y M. LÓPEZ ESCUDERO en M. Díez de Velasco: "Las Organizaciones Internacionales", 12ª ed., Tecnos, 2002, p. 669.

II.2 EL TÍTULO VI DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE LA COOPERACIÓN POLICIAL Y JUDICIAL EN MATERIA PENAL (CPJP)

El Título VI del TUE dedicado actualmente a la Cooperación Policial y Judicial en materia Penal ha sufrido la modificación de mayor envergadura llevada a cabo por el Tratado de Amsterdam. Así, determinados ámbitos materiales se han trasladado desde su antigua sede -la anterior cooperación en los asuntos de justicia e interior (CAJAI), que integraba el anterior tercer *pilar*- al nuevo Título IV del TCE sobre "visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas"²⁹⁸. Esta comunitarización parcial tiene como objetivo el establecimiento de un espacio de libertad, de seguridad y de justicia, cuyo lugar natural de desarrollo se encuentra en el *pilar* comunitario; sin embargo, el desacuerdo entre los Estados miembros impidió que las materias sobre la cooperación policial y judicial penal se incluyeran en el componente comunitario debido a la especial vinculación que tienen estos ámbitos al ejercicio de la coerción -que es propio del núcleo duro de la soberanía estatal- quedando reguladas en el Título VI del TUE²⁹⁹. Nos encontramos, por tanto, ante una política o forma de cooperación más cercana al *pilar* comunitario en comparación con la anterior CAJAI o la actual PESC, habiendo sido catalogada como un "híbrido entre lo comunitario y lo intergubernamental"³⁰⁰.

El objetivo de la Unión en estos ámbitos es el de "ofrecer a los ciudadanos un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia elaborando una acción común entre los Estados miembros en los ámbitos de la cooperación policial y judicial en materia penal y mediante la prevención y la lucha contra el racismo y la xenofobia"³⁰¹. Este objetivo se alcanzará -como continúa señalando esta disposición-

298 Este Título IV de la Parte Tercera del TCE abarca los arts. 61 a 69.

299 De este modo el inciso e) del art. 61 TCE encierra una "pasarela" entre el TUE y el TCE, señalando que el Consejo adoptará a fin de establecer progresivamente un espacio de libertad, de seguridad y de justicia, "medidas en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal destinadas a garantizar un alto grado de seguridad mediante la prevención y la lucha contra la delincuencia dentro de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en el Tratado de la Unión Europea".

300 Fundamentalmente por la posibilidad de comunitarizar a través de un acto mixto compuesto por las decisiones de las instituciones de la Unión y los procedimientos de ratificación de los Estados miembros atendiendo a sus respectivas normas constitucionales, como establece el art. 42 TUE; *vid.* D. LIÑÁN NOGUERAS, *op. cit.*, pp.384-385.

301 *Vid.* pár. primero del art. 29 TUE.

"mediante la prevención y la lucha contra la delincuencia, organizada o no, en particular el terrorismo, la trata de seres humanos y los delitos contra los niños, el tráfico ilícito de drogas y de armas, la corrupción y el fraude"³⁰². Nos encontramos ante unos ámbitos que necesitan una acción contundente no sólo dentro de las fronteras de la Unión, sino también fuera. Esto obliga a los Estados miembros a concluir tratados con terceros Estados u organizaciones internacionales³⁰³, a mantener una posición común en el desarrollo de las actividades en organismos internacionales con competencias en estos ámbitos -como la ONU, su Programa para la Fiscalización Internacional de las Drogas, la Comisión de Estupefacientes, UNICEF y el Consejo de Europa-. Ciertas actividades relativas a la CPJP no podrán ser tratadas adecuadamente en el marco estrictamente comunitario, exigiendo una competencia y un fundamento jurídico propio en el marco de este componente de la Unión Europea.

Los instrumentos que utilizará el Consejo para alcanzar los objetivos de la Unión en estos ámbitos consistirán en la adopción de posiciones comunes, decisiones marco para la aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros u otras decisiones -con un fin distinto al anterior-; igualmente el Consejo podrá "celebrar convenios recomendando su adopción a los Estados miembros según sus respectivas normas constitucionales"³⁰⁴. Los acuerdos concluidos en virtud del art. 38 TUE -disposición que

302 El logro de estos objetivos conllevará la intensificación de la cooperación entre las fuerzas policiales, las autoridades aduaneras y otras autoridades competentes de los Estados miembros -directamente o a través de la Europol-, autoridades judiciales, y mediante la aproximación -cuando proceda- de las normas de los Estados miembros en materia penal.

303 La práctica nos muestra ejemplos de acuerdos concluidos entre la CE y cada uno de los países miembros de la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) con el propósito de reforzar la cooperación administrativa entre las partes contratantes para impedir el desvío de sustancias químicas utilizadas en la fabricación ilícita de drogas o de sustancias psicotrópicas; *vid.* estos cinco acuerdos relativos a los precursores y sustancias químicas utilizadas con frecuencia en la fabricación ilícita de drogas o de sustancias psicotrópicas, aprobados por las Decisiones del Consejo, DO L 324, de 18 de diciembre de 1995 pp. 1, 10, 18, 26 y 34. En esta ocasión estas cuestiones pudieron fundamentarse en base a los arts. 133 -e 113- y 300 -ex 228- TCE. En la mayoría de los casos y por razones de competencia, ha sido necesaria la participación de los Estados miembros de la Unión junto a la CE, *ad ex.*, en la conclusión del acuerdo europeo con Hungría, cfr. los arts. 86 y 96, decisión del Consejo y de la Comisión, DO L 347, de 13 de diciembre de 1993, p. 1.

304 *Vid.* el apartado 2º del art. 34 TUE. Como ejemplos de posiciones comunes de la UE relacionadas con organizaciones internacionales, véanse, *v.g.*, 96/196/JAI sobre la aplicación armonizada de la definición de término "refugiado" conforme al artículo 1 de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 sobre el estatuto de los Refugiados, 97/661/JAI y 97/783/JAI sobre las negociaciones en el Consejo de Europa y en la OCDE sobre la lucha contra la corrupción, 99/235/JAI sobre la propuesta de la Convención de las NU con la delincuencia organizada, y 99/364/JAI relativa al apoyo que los Estados miembros de la Unión Europea deben prestar a la elaboración del proyecto de Convenio sobre la delincuencia en el ciberespacio celebrado

indirectamente remite al art. 24- no necesitan este trámite interno. Nos encontramos aquí ante un convenio celebrado en nombre de la Unión con terceros Estados o una organización internacional exclusivamente en el marco del tercer *pilar* -o del segundo-³⁰⁵.

Las referencias que dedica este tercer *pilar* del TUE a la actuación en el seno de organizaciones internacionales son algo menores que las incluidas en el componente dedicado a la PESC -lo cual es comprensible en virtud de la naturaleza de los ámbitos tratados-; aun así, las obligaciones principales de cooperación e información mutua entre todos los Estados miembros o aquéllos presentes en organismos internacionales y la defensa de las posiciones comunes en este marco vuelven aparecer expresamente o por remisión a las disposiciones del Título V del TUE. Veamos cuales son:

- Como señala el art. 34 TUE, "los *Estados miembros se informarán y consultarán mutuamente en el seno del Consejo, con objeto de coordinar su acción. A tal fin establecerán una colaboración entre los servicios competentes de sus respectivas administraciones*"³⁰⁶. Estas medidas ayudarán a mantener una acción más unificada en los órganos de organizaciones internacionales donde se traten estas cuestiones.

- El art. 37 TUE es la única disposición en este sector sobre la CPJP que se dedica expresamente a regular la actuación de los Estados miembros en los foros internacionales, señalando que "(e)n las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales en las que participen, los Estados miembros sostendrán las posiciones comunes"³⁰⁷ adoptadas en aplicación de lo dispuesto en el presente título"³⁰⁸. El segundo párrafo del art. 37 TUE señala que serán de aplicación los arts. 18 y 19 a las materias incluidas en este Título VI con las adaptaciones pertinentes, que como señalamos más

el Consejo de Europa, en DO L 142, de 5 de junio de 1999, pp. 1-2.

305 Cfr. S. VAN RAEPENBUSCH: "Le troisième pilier après Amsterdam et les relations extérieures de l'Union européenne", *L'Union Européenne et le monde après Amsterdam*, M. Dony (dir.), ed. Université de Bruxelles, 1999, pp. 317-333, especialmente pp. 332-333.

306 (Cursiva añadida). Esta disposición guarda cierta similitud con el art. 19 TUE en el ámbito de la PESC.

307 (Cursiva añadida). Las posiciones comunes definen el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto, y serán adoptadas por unanimidad por el Consejo de la Unión; *vid.* inciso a) del apartado 2º del art. 34 TUE.

308 Se trata de una disposición muy similar a la incluida en el ámbito de la PESC en el apartado 1º del art. 19 TUE.

arriba establecen *-inter alia-*, por un lado, la representación de la Unión por la Presidencia del Consejo que se encargará de ejecutar las decisiones correspondientes y de expresar la posición de la Unión en organizaciones y conferencias internacionales³⁰⁹, y por otro, la coordinación de la acción entre los Estados miembros presentes en organizaciones y conferencias internacionales, manteniendo las posiciones comunes en estos foros - independientemente de que estén todos o sólo algunos representados en ellos-, en este último caso estarán obligados a informar a los demás sobre cualquier cuestión de interés común³¹⁰.

II. 3 RECAPITULACIÓN

En los Títulos V y VI del TUE se constata la necesidad de regular aspectos diversos que giran en torno a las relaciones entre los Estados miembros de la UE y las organizaciones internacionales. Recapitulando las disposiciones examinadas, podemos reagruparlas en cuatro bloques distintos:

- 1) Estos dos *pilares* se ocupan de señalar que la Presidencia del Consejo de la Unión representará a la Unión; consecuentemente, en principio, expresará la posición de la Unión en organizaciones internacionales, y será la responsable en la ejecución de decisiones que se adopten con arreglo a los Títulos V y VI (arts. 18 y 37 TUE).
- 2) En cada uno de los dos componentes se establece *-expresamente o por remisión al Título V-* una obligación general de información y consulta mutua entre los Estados miembros en el seno del Consejo de la Unión (arts. 16 y 34 TUE), que concretan y profundizan otras disposiciones, ocupándose expresamente de las organizaciones internacionales. Así, los Estados miembros coordinarán su acción en las OIs en las que participen, mantendrán en ellas las posiciones comunes, e informarán a los Estados miembros que no integren un foro internacional concreto sobre cualquier cuestión que revista un interés común (arts. 19 y 37 TUE). En el marco de la PESC, se establece la cooperación entre misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros, las delegaciones de la Comisión y sus representaciones ante OIs con el fin de aplicar las posiciones y acciones comunes (art. 20).

309 *Vid.* art. 18 TUE.

310 *Vid.* art. 19 TUE.

3) Se establece un procedimiento para que la UE pueda concluir acuerdos con Estados o con organizaciones internacionales en estos ámbitos dedicados a la PESC y a la CPJP (arts. 24 y 38 TUE).

4) En el art. 17 TUE se regulan a grandes rasgos las relaciones entre la UE y la UEO - encontrándose esta última en proceso de absorción en la UE-. Sus vínculos aparecen precisados en distintos instrumentos como el Protocolo nº 1 sobre esta disposición, la Declaración de la UEO de julio de 1997 de la que tomó nota la CIG y los Acuerdos de cooperación más intensa de 1999.

En conclusión, las disposiciones examinadas tienden a promover una vinculación fuerte entre los Estados miembros en estos ámbitos, de los que emane una única voz que pueda atribuirse a la Unión Europea. Tengamos presente que un lugar privilegiado para esta concertación son las organizaciones internacionales. Los sectores regulados en los Títulos V y VI del TUE son igualmente una expresión del proceso de integración de la Unión. Nos encontramos, pues, ante los cimientos que permiten construir una voluntad jurídica atribuible a un ente distinto de los Estados miembros, aunque esos cimientos necesiten aún de refuerzos y voluntades. Por este motivo y a sabiendas de la imperfecta -aún- noción de *competencias de la Unión Europea*, hemos titulado de esta manera el Capítulo II que cerramos; sin embargo estas cuestiones relativas a la "competencias" continuarán abiertas en todo nuestro trabajo. Y es desde esta perspectiva "inacabada" a través de la cual deberá entenderse el título del Capítulo III relativo a "Las formas de relación *de la Unión Europea* con organizaciones internacionales", regresando -como "el pez que se muerde la cola"- a la cuestión de la subjetividad jurídica internacional de la Unión Europea.

CAPÍTULO III

LAS FORMAS DE RELACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA CON ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

INTRODUCCIÓN

Una de las manifestaciones que singulariza a la Comunidad Europea respecto de las "otras" organizaciones internacionales es la capacidad que tiene para entablar relaciones de diverso tipo con organizaciones internacionales, y a la que parte de la doctrina ha denominado *ius communicandi*¹. Esta facultad comunitaria se ha hecho más compleja tras la creación de la Unión Europea, ya que al establecer algún tipo de contacto con una organización internacional, ésta va a ver afectadas sus relaciones por la distinción existente en el seno de la Unión entre *pilares*; así, ciertos ámbitos que se tratan en una organización internacional son competencia de la CE -un sujeto de Derecho internacional- mientras que otros lo son de la UE -un ente que no se ha consolidado como persona internacional-. Esta situación nos obliga a analizar las relaciones entre organizaciones internacionales y un ente complejo denominado Unión Europea, en proceso de maduración como sujeto de Derecho internacional.

1 Sobre la expresión *ius communicandi*, véase P. KAPTEYN y P. VERLOREN VAN THEMAAT: *Introduction to the Law of the European Communities*, 3rd edition, Kluwer International Law, London, 1998, p. 100; para estos autores el *ius communicandi* no se limita a las relaciones con organizaciones internacionales. P. PESCATORE se refiere a un *ius communicandi* extenso, como un derecho de comunicación y de "misión internacional" ejercitable respecto a otros sujetos de Derecho internacional; con *terceros Estados*, este derecho adopta la forma de un envío y recepción de misiones o legaciones, y con *organizaciones internacionales* se manifiesta a través de las relaciones de trabajo que desarrollan conjuntamente con la Comunidad o en su participación en el seno de estos organismos, en "Les relations extérieures des Communautés Européennes. Contribution à la doctrine de la personnalité des organisations internationales", *RCADI*, n° 3, 1961 II, pp. 19 y 186. La *conclusión de acuerdos internacionales* entre la Comunidad y las organizaciones internacionales podría incluirse en una noción amplia del *ius communicandi*; sin embargo, el estudio concreto de esta cuestión desbordaría los propósitos del presente trabajo, a pesar de lo cual haremos referencias a esta cualidad por tratarse de un instrumento jurídico básico en las relaciones entre la Comunidad y las organizaciones internacionales. P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, J. A. GONZÁLEZ VEGA, B. FERNÁNDEZ PÉREZ se refieren al *ius communicationis* de forma más concreta, como la capacidad para entrar en relación con otras organizaciones internacionales; *vid. Introducción al Derecho de la Unión Europea*, Eurolex, Madrid, 1996, p. 262. Esta locución ha sido eliminada de la segunda edición de dicho Manual de 1999.

En este Capítulo III nos ocuparemos de examinar las distintas formas a través de las cuales la *Unión Europea*² se relaciona con organizaciones internacionales, en un intento de sistematización que nos resultará útil para explicar los diversos vínculos que se establecen, si bien todas estas formas se encuentran enlazadas entre sí. Los hemos agrupado en las tres categorías siguientes³:

1) La primera es la *representación* a través del *derecho de legación pasivo y activo* de la Unión Europea (epígrafe I).

2) Otra de las formas que puede adoptar el *ius communicandi* es la cooperación y coordinación de carácter administrativo entre la Comunidad Europea -fundamentalmente- y "otras" organizaciones internacionales (epígrafe II).

3) En último lugar nos encontramos con la fórmula más avanzada de relación, la participación de la Unión Europea en organizaciones internacionales (epígrafe III).

Estas tres formas componen el llamado *ius communicandi*. Pasemos a examinar cada una de ellas:

2 Utilizamos el término *Unión Europea* en sentido amplio, teniendo en cuenta, v.g., que el "derecho de legación" lo ejerce principalmente la Comunidad Europea, como sujeto de Derecho internacional, que forma parte de la Unión Europea.

3 Son muchos los autores que realizan una distinción similar cuando examinan las relaciones de la Comunidad con OIs, *inter alia*, P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA *et al.*: *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, 2ª edición, Eurolex, Madrid, 1999, pp. 390 y ss.; J. GROUX y P. MANIN: *Las Comunidades Europeas en el orden internacional*, Perspectivas Europeas, Luxemburgo, 1985, pp. 41 y ss., especialmente p. 41 *if.*; J.-P. JACQUÉ: "La participation de la Communauté Économique Européenne aux organisations internationales universelles", *AFDI*, vol. XXI, 1975, pp. 924-948, especialmente pp. 924-927, (su traducción a la lengua española puede consultarse en E. FERNÁNDEZ PRIETO: "La participación de la CEE en las Organizaciones Internacionales de carácter universal", *Boletín de Información sobre las CC.EE.*, nº 33, 1991, pp. 18-25); I. MACLEOD *et alter*: *The External Relations...*, *op. cit.*, pp. 165 y ss.; A. REMIRO BROTONS: "Las relaciones exteriores ...", *op. cit.*, pp. 683 y ss.; J. RIDEAU: *Droit institutionnel de l'Union ...*, *op. cit.*, pp. 211 y ss.; D. LIÑÁN NOGUERAS: *Instituciones y Derecho de la Unión ...*, *op. cit.*, pp. 328-329; J. VERHOEVEN: *Droit de la Communauté Européenne*, Lacier, Bruxelles, 1996, pp. 78 y ss.

I. EL EJERCICIO DEL DERECHO DE LEGACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Estudiaremos separadamente las dos vertientes -pasiva y activa- de este derecho de legación realizando, finalmente, unas conclusiones conjuntas.

1.1 EL IUS LEGATIONIS PASIVO. LAS OFICINAS DE ENLACE

Como hemos señalado anteriormente, no existe un verdadero *ius legationis* pasivo de la Comunidad -o de la UE- si lo comparamos con el ejercido por las organizaciones internacionales y por los Estados. Las delegaciones de las diferentes organizaciones internacionales ante las Comunidades Europeas no se han acreditado formalmente -por el momento-, ni existe un procedimiento mediante el cual se lleve a cabo; sin embargo, sí que se ha desarrollado una práctica que guarda muchas similitudes con la legación pasiva; así, a partir de la década de los 70 se establecieron las llamadas *oficinas de enlace* ("*bureaux de liaison*") de distintas organizaciones en Bruselas⁴, con el fin de facilitar las relaciones entre estas entidades y la Comunidad, manteniendo contactos en las materias de interés común.

En la mayoría de las ocasiones sería más exacto referirnos a la "Unión Europea" en vez de a la "Comunidad", ya que los ámbitos de estas relaciones suelen extenderse más allá del núcleo comunitario abarcando cuestiones encuadrables en los *pilares* segundo y tercero. Por ello, al titular este epígrafe dedicado al "derecho de legación" nos hemos referida a la Unión Europea, teniendo en cuenta todas las cautelas que hemos reseñado respecto a su embrionaria personalidad jurídica internacional-. Asimismo, tenemos presente que la Unión Europea engloba en su seno a la Comunidad Europea; en este doble sentido, hemos utilizado la noción de *Unión Europea* al titular este Capítulo III y el epígrafe I.

En el listado del *Anuario relativo al Cuerpo Diplomático acreditado ante las Comunidades*, las oficinas de enlace aparecen enumeradas -a continuación de las misiones de terceros Estados- como *representaciones ante la Comisión*⁵. Las *oficinas de enlace*

4 Exceptuando la Oficina de Enlace del Fondo de Población de las Naciones Unidas -FPNU-, con sede en Ginebra, y la del Banco Interamericano de Desarrollo, establecida en París, el resto de las oficinas de enlace se encuentran en Bruselas, ciudad que acoge la mayoría de los órganos comunitarios.

5 Más adelante nos detendremos en el significado de esta acreditación *ante la Comisión*. Cfr. *Corps Diplomatique accrédité* ..., *op. cit.*, pp. 235-256; en esta publicación oficial de las CC.EE. aparecen

pertenecen a los siguientes organismos: el Consejo de Europa, la Asociación Europea de Libre Comercio -AELC-, las Naciones Unidas -NU-, la Organización Internacional del Trabajo -OIT-, la Organización Mundial de la Salud -OMS-, la Liga de Estados Árabes, la Organización para la Unidad Africana -OUA-, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación -FAO-, el Fondo de las NU para la Infancia -UNICEF-, el Banco Mundial, la Organización Internacional para las Migraciones -OIM-, el Consejo de Cooperación del Golfo y el Banco Interamericano de Desarrollo. Junto a estas trece organizaciones internacionales se encuentran otras siete entidades de diverso tipo: algunos organismos subsidiarios de las NU como el Fondo de Población de las NU -FPNU- y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR-; el Comité Internacional de la Cruz Roja y otras como la Soberana Orden de Malta, la Delegación General Palestina y las representaciones de Macao y Hong-Kong que, pese a los cambios sufridos por su reincorporación a China, mantienen -por el momento- sus oficinas de enlace respectivas en Bruselas.

Detengámonos en examinar algunos datos sobre la **creación** de estas oficinas:

La oficina de enlace del *Consejo de Europa* en Bruselas se creó en virtud de la Resolución (74) 13, adoptada por el Comité de Ministros de esta organización del 6 de mayo de 1974, con el objetivo de facilitar los contactos y los intercambios de información entre las CC.EE. y el Consejo de Europa⁶.

La "Oficina de la Asociación Europea de Libre Comercio en Bruselas" se estableció en 1989 en virtud de una decisión de su Consejo con el objetivo de ayudar al personal de esta organización durante las negociaciones del Acuerdo relativo al Espacio Económico Europeo -EEE- con la Comunidad Europea; a partir del año 1994, la Oficina acoge al personal de la Secretaría de la AELC que se ocupa de ejecutar el Acuerdo EEE.

especificadas las direcciones de cada una de las *oficinas de enlace* en Bruselas, sus números de teléfono y fax, incluyendo los directores encargados de las mismas.

6 Cfr. *Compendium of texts governing the relations between the Council of Europe and the European Union*, Council of Europe, Third edition, Strasbourg, 1997, pp. 20-21. En el Capítulo IV de este trabajo analizaremos las relaciones entre ambos organismos.

La "Oficina de las *Naciones Unidas* y Representación del *Programa de las NU para el Desarrollo* en Bruselas" se inauguró con el objetivo de establecer los vínculos entre estas organizaciones y las instituciones de la UE, los Gobiernos del Benelux y ONGs. En el "Acuerdo concluido entre el Reino de Bélgica y las NU" el 22 de enero de 1976 se señala expresamente que será de aplicación a la "Oficina" que la ONU había abierto en territorio belga con el consentimiento de este Gobierno⁷; sin embargo, las funciones de enlace propiamente con la UE no comenzaron hasta febrero de 1995.

La *Organización Internacional del Trabajo* contaba desde 1963 con una "Oficina de Correspondencia con los países del Benelux" vinculada al Ministerio de Trabajo del Gobierno belga; el 1 de octubre de 1973, a iniciativa de esta Organización, extendió su ámbito de acción transformándose en la "Oficina de Enlace de la OIT *con las Comunidades Europeas* y los países del Benelux". El nuevo papel desarrollado por la OIT, centrado en funciones de enlace con las Comunidades Europeas impulsó a que esta Organización propusiera al Gobierno belga la conclusión de un acuerdo que incluyera disposiciones particulares concernientes a los privilegios e inmunidades de los que la Oficina de Enlace pudiera beneficiarse en el territorio de este Estado, completando a la "Convención sobre Privilegios e Inmunidades de los organismos especializados de las NU" adoptada en Nueva York el 21 de noviembre de 1947; unos años más tarde se celebró el "Acuerdo Internacional entre el Reino de Bélgica y la OIT sobre el establecimiento en Bélgica de una oficina de esta organización", firmado el 4 de noviembre de 1976⁸.

La *Organización Mundial de la Salud* y las CC.EE. mantenían unas relaciones que se reforzaron a partir de la conclusión del canje de notas de 28 de abril de 1982; el incremento de las relaciones entre ellas provocó que diez años más tarde se creara la llamada "Oficina de la OMS ante la UE", concretamente en septiembre de 1992, razón por la cual el nombre originario de esta oficina de enlace reflejaba ya las futuras acciones con la UE, recién creada tras la firma del Tratado de Maastricht en febrero de aquel año. La iniciativa de negociar un nuevo canje de notas partió en enero de 1999, tras la visita a la CE -y concretamente a la Comisión- de la Directora General de la OMS, la Sra. Gro Harlem

⁷ Vid. art. 1 de esta Convención, en *Moniteur Belge*, 2 de agosto de 1978, nº 147, pp. 8716-8178. Este acuerdo es complementario a la "Convención sobre Privilegios e Inmunidades de las NU" de 13 de febrero de 1946, vid. en BOE núm. 249, de 17 de octubre de 1947.

⁸ Vid. *Moniteur Belge*, 28 de octubre de 1978, nº 209, pp. 13150-13152.

Bruntland, acordando el inicio de los trámites para la firma de un nuevo acuerdo entre la CE y esta Organización que actualizara el celebrado en 1982, teniendo en cuenta los desarrollos acaecidos desde entonces. Dicho Acuerdo se concluyó en diciembre de 2001.⁹

La apertura de la Oficina Permanente de la *Organización para la Unidad Africana* en Bruselas fue impulsada por el "Grupo Africano de Bruselas"¹⁰, que a través de diversos informes presentados al Consejo de Ministros de la OUA pusieron de manifiesto la necesidad de contar en esta ciudad con una estructura estable que facilitara los trabajos de coordinación relativos al Grupo de Estados ACP en el seno de la Comunidad Europea; de esta manera, la Secretaría General de la OUA tomó las medidas necesarias para su establecimiento en 1979¹¹. Esta *Oficina* aparece como acreditada *ante la UE* en una publicación interna de la Organización, señalando su función de interlocutora con la Secretaría General de la OUA y la Comisión Europea. Ocupa el puesto de observador atribuido a la OUA en las instancias ACP. Actualmente esta oficina de enlace se encuentra en una fase de transición interna para convertirse en "Secretaría Ejecutiva de la OUA en Bruselas" -el mismo rango que ostentan las existentes en Ginebra ante los organismos especializados de las NU, y en Nueva York ante las Naciones Unidas-¹².

La "Oficina de Enlace de la *FAO* con la Unión Europea y Bélgica" se constituyó en septiembre de 1997, por lo que su nombre oficial hace referencia a la UE y no sólo a la Comunidad¹³.

La decisión sobre la apertura de una oficina de enlace de *UNICEF* en Bruselas partió del Comité Ejecutivo de UNICEF, con sede en Nueva York; para lograr la acreditación de

⁹ Vid. el Canje de Notas entre la OMS y la Comisión de las CC.EE., en DO C 1, de 4 de enero de 2001, pp. 7-11.

¹⁰ Esta agrupación reúne a los Embajadores de los Estados miembros de la OUA en la capital belga; existen otros dos "Grupos Africanos" en Nueva York y en Ginebra.

¹¹ Cfr. Resoluciones del Consejo de Ministros de la OUA sobre el Grupo OUA de Bruselas, 656 (XXXI) de julio de 1978, pár. 3º, y 746 (XXXIII) Rev.1 de julio de 1979, pár. 3º; en esta última, el Consejo de Ministros invita a la Secretaría General a tomar las medidas necesarias para la apertura inmediata de una Oficina en la capital belga.

¹² Vid. Organisation de l'Unité Africaine, Actions et Programmes d'action, 3^{ème} édition, Bureau Permanent de l'OUA à Bruxelles, Janvier 1998, p. 12.

¹³ Cfr. Informe General sobre la actividad de la UE 1997, Comisión Europea, Bruselas, 1998, p. 282.

la Oficina, el Director Ejecutivo de este organismo contactó con el Jefe de la Delegación de la Comisión Europea ante las NU y con el Representante Permanente Belga ante las NU; así, la "Oficina de UNICEF en Bruselas" se acreditó en el verano de 1996 ante el Reino de Bélgica, y ante la Comisión Europea en octubre de ese mismo año.

La *Organización Internacional para las Migraciones* abrió su Oficina en Bruselas para ocuparse de las relaciones con Bélgica y Luxemburgo; cinco años después inauguró la llamada "Sección de Enlace con la Unión Europea".

La "Oficina de Enlace del *Fondo de Población de las NU* con las Comunidades" se estableció en 1975 en Ginebra -una excepción, ya que la mayoría de ellas se encuentran en Bruselas-; forma parte de una división del FPNU sita en la sede ginebrina de las NU¹⁴.

Las **funciones** que desarrollan estas oficinas como medios de enlace son, *inter alia*, las de intercambio mutuo de información, lo que es clave para el conocimiento de las actividades proyectadas o desarrolladas en cada organismo a las que pueden unirse si llegan a un acuerdo; se ocupan del seguimiento de las tareas emprendidas comúnmente; facilitan a los representantes que acuden a reuniones la documentación e información para conseguir los óptimos resultados en sus gestiones; realizan proyectos de cooperación incluyendo en ocasiones su financiación conjunta;¹⁵ igualmente, proporcionan información a "otras" organizaciones internacionales, representaciones nacionales y el público en general -como profesores universitarios y abogados-.

14 En junio de 1967, el Secretario General de las NU estableció un "Fondo" para financiar un programa de trabajo en el ámbito de la población, en respuesta a las proposiciones realizadas mediante sendas resoluciones del ECOSOC -1084 (XXXIX) de 30 de julio de 1965 sobre programas de trabajo y prioridades en los ámbitos de población-, y de la AGNU -2211 (XXI) de diciembre de 1966 sobre el crecimiento de la población y el desarrollo económico-; aquél fue rebautizado como "Fondo de las NU para Actividades sobre Población" (United Nations Fund for Population Activities), encargándose de su fiscalización el Administrador del Programa de las NU para el Desarrollo; el 8 de julio de 1987, su nombre se modificó una vez más para adoptar el que posee en la actualidad, a través de una decisión del ECOSOC (1987/175).

15 De manera informal, los funcionarios de estas oficinas suelen señalar que una de las "razones de ser" principales de estas delegaciones es la de "dejarse ver por el personal de la Comisión, para no correr el riesgo de caer en el olvido", lo que es importante para no ser dejado de lado ante un posible proyecto conjunto en el que la Comunidad puede aportar una sustanciosa ayuda financiera.

El **personal** que compone estas oficinas no sobrepasa el número de ocho componentes - con la excepción de la Oficina de la AELC, que agrupa a unos cincuenta-¹⁶; con el tiempo el número inicial ha ido aumentando a medida que las ocupaciones de estos *bureaux de liaison* se iban incrementando¹⁷. El personal se agrupa en diferentes categorías:

- funcionarios de rango elevado de los que forman parte el director de la oficina - denominado generalmente "Director Ejecutivo"- y su subalterno o asistente, y
- contratados que se ocupan de los servicios de información pública, documentación, traducción, labores de secretariado, etc.

Examinemos, a través de la práctica, el significado e importancia de la acreditación de estas oficinas ante la Comisión y los privilegios e inmunidades que ostentan las mismas y su personal.

I.1.1 EL SIGNIFICADO DE SU "ACREDITACIÓN ANTE LA COMISIÓN"

Como hemos señalado, las representaciones de estas organizaciones internacionales aparecen nominalmente "*acreditadas* ante la Comisión Europea" -según la publicación oficial de las CC.EE.-¹⁸; esto se debe a que, en ocasiones, el primer contacto se mantuvo con la Comisión Europea, y a que en muchos supuestos el establecimiento oficial se llevó a cabo únicamente ante esta institución, sin revestir carácter protocolario alguno¹⁹, pero ello no significa que no mantengan relaciones con otros órganos comunitarios, como hacen todas ellas, en ocasiones sobre la base de acuerdos informales que pasan a convertirse en una práctica común. Igualmente, todas las oficinas de enlace desarrollan su actividad de

16 Este sustancioso número de integrantes de la oficina de la AELC en Bruselas se debe a que ejercen no sólo las funciones de enlace con la CE, sino que integran los medios humanos de la Secretaría de la Organización.

17 *Ad ex.*, la Oficina de la OMS ante la UE con sede en Bruselas se inauguró únicamente con dos miembros - Director y Asistente-, contando, en la actualidad, con seis componentes -Director Ejecutivo, Asistente Administrativo y con rango inferior a éste, cuatro Directores -técnico, de relaciones exteriores e información, de movilización de recursos y relaciones exteriores, y, por último, médico-; el mismo número compone la Oficina de las *NU* y Representación del *PNUD*. Actualmente, la Oficina de Enlace de la OUA cuenta con diez miembros, la de la OIT en Bruselas está compuesta por ocho; la del Consejo de Europa incluye seis componentes, al igual que la de la OMS; mientras que las de UNICEF, la sección de enlace de la OIM y la del FPNU en Ginebra reducen su composición a cuatro encargados.

18 *Vid. Corps Diplomatique accrédité ..., op. cit.*, pp. 235-256.

19 De hecho, ciertas oficinas de enlace no tienen ni conocimiento de que aparecen en listados de las CC.EE. "acreditadas ante la Comisión" -por ejemplo la de la AELC-; ellas mantienen que su trabajo abarca la totalidad de órganos de la Unión y que, por lo tanto, esa referencia no es del todo exacta.

coordinación no sólo en el ámbito estrictamente comunitario del primer *pilar* -como dan a entender muchas de sus denominaciones oficiales- sino que tratan cuestiones pertenecientes a los otros dos, dependiendo de las competencias de cada una. Esta práctica no concuerda con la denominación empleada en las publicaciones de las CC.EE., concretamente en su "Anuario relativo al Cuerpo Diplomático" que continúa manteniendo la acreditación "ante la Comisión"; en otras versiones no oficiales, como en la llamada "Euro Guide", las oficinas de enlace de organizaciones internacionales aparecen acreditadas "ante las instituciones de la Unión Europea"²⁰.

Examinemos estas relaciones más detenidamente:

La "Oficina de Enlace del *Consejo de Europa* ante las Comunidades Europeas" trabaja no sólo con la Comisión²¹ sino también con el Consejo de la Unión -que invita a una representación de aquélla para reunirse en "grupos de trabajo" y examinar cuestiones relacionadas con el tercer *pilar* del TUE, con los ámbitos vinculados a la cultura, educación y relaciones exteriores, *inter alia*-, con el Parlamento Europeo -que prevé en sus reglas de procedimiento informes regulares sobre las relaciones con el Consejo de Europa y reuniones anuales entre sus Oficinas y la Asamblea Parlamentaria-, el Comité Económico y Social, y el Comité de las Regiones -que mantiene contactos con el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa-.

La Oficina de la *AELC* en Bruselas ha establecido relaciones -fundamentalmente- con la Comisión y el Consejo de la Unión, aunque también con el TJCE, el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social; por otro lado, los vínculos más estrechos se desarrollan en el seno del Comité Conjunto del EEE y en cuatro de los Subcomités Permanentes que agrupan a los Estados miembros de la Unión y a los tres de la AELC participantes en el Acuerdo EEE. Bajo la dirección de la sede de Ginebra, la Oficina de la

20 Cfr. Euro Guide, *Annuaire des institutions de l'Union européenne et des autres organisations européennes*, Delta, Bruxelles, 1999, pp. 504-505.

21 Las relaciones del Consejo de Europa con la Comisión son muy variadas y las analizaremos en el Capítulo IV de este trabajo; esencialmente, se desarrollan con la Secretaría General de la Comisión, con la DG IA -Relaciones Exteriores: Europa y Nuevos Estados Independientes, PESC, Servicio Exterior- y, dentro de ella, de manera especial con la Unidad encargada a nivel político con el Consejo de Europa -incluida en la Dirección A dedicada a las "Relaciones multilaterales"-; con otras Direcciones Generales, como la V -Empleo, Relaciones Laborales y Asuntos Sociales-, la DG X -Información, Comunicación, Cultura y Sector Audiovisual-, la DG XVI -Política Regional y Cohesión-, la DG XXII -Educación, Formación y Juventud; con la Oficina de Estadística y con los representantes de los servicios jurídicos de la Comisión.

AELC se ocupa de mantener las relaciones adecuadas para la participación en programas y planes de acción de la CE en materias tan diversas como investigación, servicios de información, educación, formación profesional y juventud, empleo, salud pública, turismo, energía, sector audiovisual y desarrollo de la infraestructura para la estandarización *-inter alia-* muchos de ellos abarcando toda Europa y el área mediterránea²².

La "Oficina de las *NU* y Representación del *PNUD*" mantiene relaciones con la Comisión Europea, fundamentalmente con la Direcciones Generales encargadas de las relaciones exteriores -DG I, IA y IB-, del desarrollo -DG VIII-, y con la Oficina Humanitaria de la CE; igualmente ha establecido lazos con la Comisión de Desarrollo y Cooperación del Parlamento Europeo. La función de esta oficina se ha centrado en la gestión de programas y proyectos comunes en los ámbitos de medio ambiente, desarrollo rural, reconstrucción y rehabilitación, junto a la asistencia electoral.

La "Oficina Permanente de la *OUA* en Bruselas" mantiene sus relaciones más intensas con la DG VIII de la Comisión -Desarrollo (Relaciones Exteriores y de Cooperación al Desarrollo con África, el Caribe y el Pacífico, Convenio de Lomé)-, aunque asimismo ha establecido lazos con el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión.

La "Oficina de Enlace de la *FAO* con la Unión Europea y Bélgica" tiene como objetivo permitir a esta Organización el seguimiento de los trabajos de la Comisión Europea y de otros órganos de la Unión en ámbitos en los que la FAO tiene competencias y, así, fomentar la cooperación entre ellas. Mantiene contactos regulares principalmente con las Direcciones Generales de la Comisión encargadas de la agricultura (DG VI), de las relaciones exteriores (DGs I, IA y IB), y del desarrollo (DG VIII). De forma más específica, esta Oficina representa a la FAO ante la Comisión y otros órganos, controlando la evolución de las políticas de desarrollo de la CE, la legislación, programas y cualquier área relacionada con sus actividades; proporciona información -principalmente a la Comisión- sobre asuntos relacionados con la alimentación, la agricultura y desarrollo rural al igual que sobre las políticas y programas de la FAO; prepara las visitas que sus funcionarios y representantes realizan ante la Comisión, poniéndolos al día sobre los últimos desarrollos

²² Vid. *Thirty-Eight Annual Report of the European Free Trade Association 1998*, Brussels, April 1999, pp. 37 y ss.

producidos en los ámbitos que les interesan para desempeñar sus funciones; igualmente les proporcionan el apoyo que necesitan durante sus misiones.

El *Fondo de Población de las NU* a través de su "Oficina de Enlace" mantiene contactos con diferentes órganos comunitarios, además de haber establecido una cooperación técnica directa con la Comisión Europea -principalmente con los Directores Generales responsables de este tipo de cooperación²³ y con la Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO)-.

La "Oficina de *UNICEF* en Bruselas" mantiene relaciones privilegiadas con la Comisión Europea, especialmente con ECHO, la DG 1A, la DG 1B y la DG VIII; en ocasiones se realizan reuniones *ad hoc* con determinados Jefes de Unidad de las DGs mencionadas; igualmente, UNICEF ha proporcionado un soporte técnico a la iniciativa de la Comisión que aborda la lucha contra la violencia ejercida sobre mujeres y niños, junto con los proyectos emprendidos en relación con el turismo sexual.²⁴ Con ECHO, las relaciones se han centrado, *inter alia*, en tratamientos post-traumas, niños soldados, población afectada en general por situaciones de crisis, personas desplazadas, apoyo al regreso de refugiados a sus lugares de origen y discusiones sobre la aplicación de principios humanitarios en ayuda de emergencia. La mayoría de las contribuciones se reciben a través de ECHO; en 1998, la UE aportó 15 millones de euros para el desarrollo de 35 proyectos en 14 países diferentes, siendo la UE la institución intergubernamental que más ha contribuido al presupuesto de UNICEF.²⁵ Independientemente de la Comisión, también acude a sesiones del Parlamento Europeo y es invitada, junto con otras oficinas de enlace de organizaciones internacionales y ONGs, a reuniones celebradas en el marco de este órgano.²⁶

23 Concretamente con la DG I -Relaciones Exteriores: Política Comercial, Relaciones con América del Norte, Extremo Oriente, Australia y Nueva Zelanda- y la DG VIII -Desarrollo (Relaciones Exteriores y de Cooperación al Desarrollo con África, el Caribe y el Pacífico, Convenio de Lomé)-.

24 *Vid.* "Rapport annuel de l'UNICEF", 1999, p. 25.

25 *Ibid.*, pp. 25 y 32.

26 De manera general, el principal objetivo de la "Oficina" es reforzar el vínculo con la UE en la promoción y protección de los derechos del niño a nivel mundial, dialogando sobre la viabilidad de programas conjuntos, negociando con la CE en materia de ayuda al desarrollo, humanitaria y en casos de emergencia. Hasta ahora, la cooperación mantenida se ha centrado en la salud maternal e infantil, en la educación básica con un énfasis especial en la formación para la paz y la democracia en sociedades marginadas y en guerra, y en la protección infantil dentro de la UE.

La "Oficina de Enlace de la *OIT* ante las Comunidades Europeas y los países del Benelux" mantiene relaciones con la Comisión -con muy diversas Direcciones Generales²⁷ y con ECHO-; asimismo mantiene contactos con el Consejo de la UE, con el Comité Económico y Social, y con el Parlamento Europeo, mediante el intercambio de información y puesta en común de experiencias en el sector social; las funciones de esta Oficina se complementan con las de la Oficina Regional para Europa, los departamentos técnicos sitos en Ginebra y el centro de formación internacional de Turín.

La cooperación de la *OMS* con la UE -utilizando como instrumento de enlace su Oficina en Bruselas- se realiza con los departamentos y servicios comunitarios responsables en áreas vinculadas con la salud, principalmente con la Comisión Europea, concretamente: con la Secretaría General de la Comisión Europea en materias relacionadas con el control de la drogadicción, la cooperación judicial entre los Estados miembros en este campo concreto y la ética en biotecnología, investigación, clonación y experimentación en general, con ECHO y con numerosas Direcciones Generales²⁸; igualmente, las relaciones se mantienen con determinados organismos comunitarios descentralizados.²⁹

En los contactos mutuos entre estas organizaciones y los órganos de la Unión se tratan temas que abarcan tanto cuestiones comunitarias como otras perteneciente a los pilares segundo y tercero -sobre todo con el Consejo de la Unión-. Por ejemplo, en los "grupos de trabajo" organizados por el Consejo de la Unión invitando al *Consejo de Europa*, se analizan temas que atañen igualmente a los Títulos V y VI del TUE, razón por la cual, los funcionarios de la representación de esta Organización en Bruselas señalan que,

27 Principalmente con la DG V, la DG XXII, la DG VIII, con las DG IA en materia de relaciones exteriores con los países del Este europeo y DG IB -Relaciones Exteriores: Mediterráneo Meridional, Próximo y Medio Oriente, América Latina, Asia Meridional y Sudeste Asiático y Cooperación Norte-Sur-, concretamente con los Estados de Asia, Latino américa y del área mediterránea.

28 En concreto, en aspectos determinados -que examinaremos más adelante- en cada una de las siguiente Direcciones Generales: DG IA, DG IB, DG III -Industria-, DG V -Empleo, Relaciones Laborales y Asuntos Sociales-, DG VI -Agricultura-, DG VIII, DG XI -Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil-, DG XII -Ciencia, Investigación y Desarrollo-, DG XIII -Telecomunicaciones, Mercado de la Información y Valorización de la Investigación-, DG XV -Mercado Interior y Servicios Financieros-, DG XX -Control Financiero-, DG XXII -Educación, Formación y Juventud- y DG XXIV -Política de los Consumidores y Protección de la Salud-.

29 Como la "Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo", la "Agencia para la Evaluación de Medicamentos", el "Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías", y finalmente, la "Agencia Europea del Medio Ambiente".

atendiendo a la realidad, la denominación correcta sería la de "Oficina de Enlace del Consejo de Europa ante la Unión Europea". La "Oficina de la OMS ante la UE" -como hemos señalado anteriormente- posee esta denominación más completa debido a su creación posterior en septiembre de 1992, cuando el Tratado de Maastricht ya se había firmado.³⁰ Presenciamos, en realidad, un derecho de legación pasivo muy singular, ya que se produce una acreditación de un sujeto de Derecho internacional (OMS, FAO y OIM) ante un ente que aun no goza de un reconocimiento formal como tal, lo que parece, por un lado, desvirtuar la existencia de un verdadero *ius legationis* pasivo y, por otro, consolidar la subjetividad internacional incipiente de la Unión Europea.

I.1.2 LOS PRIVILEGIOS E INMUNIDADES

Los *privilegios e inmunidades* acordados para estas *oficinas de enlace* y su personal se establecen en virtud del Derecho del país donde se encuentra la delegación; en la mayoría de los casos mediante un convenio que cada organización ha celebrado con Bélgica, Suiza o Francia -que son los Estados en donde se encuentran estas oficinas-.

Examinemos, a continuación, algunos ejemplos de instrumentos internacionales que sirven de base al disfrute de estos privilegios e inmunidades:

Bélgica es parte en el "Acuerdo General sobre Privilegios e Inmunidades del *Consejo de Europa*", firmado en París el 2 de septiembre de 1949, que regula en estos aspectos tanto a la Oficina de esta Organización situada en Bruselas como a su personal³¹. La Circular belga nº 2 de 3 de enero de 1978 dispone, *inter alia*, las exenciones del IVA a favor de organismos internacionales; su parte 12A se dedica específicamente al Consejo de Europa, incluyendo la exoneración de todos los derechos de aduana, junto a las prohibiciones y restricciones a la exportación e importación de artículos destinados a uso oficial; asimismo, recoge que los agentes del Consejo de Europa gozarán del derecho de importar en franquicia su mobiliario y efectos personales al asumir por primera vez sus funciones en el país de que se trate, y del derecho de reexportar en franquicia, al concluir sus funciones en dicho país³²; por otro lado, la matriculación de vehículos queda exenta del impuesto

30 Lo mismo ocurre con las Oficinas de UNICEF y la de la OIM.

31 El Acuerdo fue introducido en el Derecho interno belga mediante la Ley de 13 de abril de 1951; *vid. Moniteur Belge*, 17 de mayo de 1951, nº 137, pp. 3774-3778.

32 Esta Circular *du Ministère des Finances, Administration de la T.V.A., de l'Enregistrement et des*

correspondiente cuando aquél sea destinado a organismos internacionales para su uso oficial y a funcionarios que gocen de estatuto diplomático³³. El resto del personal de la "Oficina de Enlace" disfruta de privilegios y exenciones en relación a los impuestos sobre la renta, las contribuciones sociales de los salarios y otros pagos catalogados como de subsistencia.

La Oficina de la *AELC* en Bruselas se beneficia del "acuerdo de sede" concluido entre su Organización y Bélgica que ha entrado en vigor el 10 de marzo de 1999, aunque las facilidades que incluye se venían aplicando en la práctica desde 1994.

La Oficina Permanente de la *OUA* en Bruselas y su personal cuenta con las facilidades y privilegios habituales concedidas de manera informal por las autoridades belgas, entre tanto el Parlamento ratifica el "acuerdo de sede" realizado entre la OUA y el Reino de Bélgica, aprobado por el Consejo de Ministros de esta Organización hace varios años.³⁴

El escueto acuerdo de sede "entre el Reino de Bélgica y la *FAO* sobre el establecimiento en Bélgica de una Oficina de esta Organización" de 5 de febrero de 1997 complementa a la "Convención sobre Privilegios e Inmunidades de los organismos especializados de las NU" de 21 de noviembre de 1947.

El personal que trabaja en la Oficina de Enlace del *FPNU* goza de los mismos privilegios e inmunidades que el resto de los empleados de las NU en Suiza, al tratarse de uno de sus órganos subsidiarios.

Respecto a la *OIT*, hay que tener en cuenta la "Convención sobre los Privilegios e Inmunidades de los organismos especializados" de 21 de noviembre de 1947 en la que Bélgica es parte, conteniendo *grosso modo* la inmunidad de jurisdicción en relación con los

Domaines -recogida en la Ley de 27 de diciembre de 1977-, reemplaza a la Circular nº 67 de 28 de octubre de 1970 relativa al régimen del I.V.A. aplicable a los organismos internacionales y a todas las posteriores que la han modificado y completado.

33 *Vid.* el art. 9 de la Ley belga de 27 de diciembre de 1977 reguladora de las condiciones de exención del impuesto de matriculación, *Moniteur Belge*, 30 de diciembre de 1977, nº 250, pp. 15582-15599.

34 *Vid.* Resolución 1509 (LIX) del Consejo de Ministros de la OUA sobre el Acuerdo de sede entre el Reino de Bélgica y la OUA.

bienes y haberes, la inviolabilidad de los locales de esta Organización, las facilidades en materia de comunicación, las prerrogativas e inmunidades para los representantes de los miembros en las reuniones convocadas por un Organismo especializado y para los funcionarios; asimismo contiene anexos específicos para cada organización, siendo el relativo a la OIT el primero de ellos³⁵. Esta Convención general se completa con el "Accord entre le Royaume de Belgique et l'Organisation internationale du Travail sur l'établissement en Belgique du bureau de cette organisation", firmado en Bruselas, el 4 de noviembre de 1976, donde se establece, *inter alia*, que el Director de la Oficina se beneficia de las ventajas reconocidas a los miembros del personal diplomático, siendo extensibles a determinados miembros de su familia (art. 1); incluye facilidades de entrada y estancia en Bélgica de las personas invitadas con fines oficiales a la Oficina (art. 2); señala que los miembros del personal de la Oficina que gozan del estatuto de personal se afiliarán a los regímenes de la seguridad social de la OIT (art. 3). A este Acuerdo se adjunta un canje de notas de la misma fecha concluido entre los mismos signatarios del Acuerdo -el Director de la Oficina de Enlace de la OIT y el Ministro belga de Relaciones Exteriores y Cooperación al Desarrollo-, en el que se confirman y precisan algunas cuestiones en relación con el articulado de la Convención³⁶.

La Oficina de Enlace de las *NU* y *Representación del PNUD* en Bruselas cuenta con disposiciones complementarias a la "Convención General sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas", de 13 de febrero de 1946: se trata del "Acuerdo entre el Reino de Bélgica y la ONU" firmado en Bruselas el 22 de enero de 1976 bajo la forma de un canje de notas, con un contenido prácticamente idéntico a la Convención concluida entre Bélgica y la OIT³⁷. La Oficina de UNICEF en Bélgica disfruta de los mismos privilegios e inmunidades.

Tanto la oficina como el personal de la *OMS* gozan de los privilegios e inmunidades que Bélgica les otorga en virtud de la Convención que regula las facilidades concedidas a los organismos especializados de las *NU* -al igual que en el caso de la OIT, ya citado-,

35 Este Convenio fue adoptado por la Asamblea General de las *NU* en el transcurso de su segunda sesión -Resolución 179 (II)-; *vid. Moniteur Belge*, 21 de noviembre de 1953, n° 325, pp. 7403-7425.

36 *Vid. Moniteur Belge*, 28 de octubre de 1978, n° 209, pp. 13150-13152.

37 *Vid. Moniteur Belge*, 2 de agosto de 1978, n° 147, pp. 8716-8178, entró en vigor el 4 de julio de 1978.

conteniendo en su Anexo VII unas precisiones especiales dedicadas a aquélla Organización, y complementadas recientemente con el "Acuerdo entre la OMS y el Reino de Bélgica sobre el establecimiento en Bélgica de una oficina de enlace de esta Organización" firmado el 6 de enero de 1999, que incluye disposiciones muy similares a las existentes en los otros acuerdos de este tipo³⁸.

Destacamos, por tanto, la similitud de las facilidades concedidas por el Estado en el que radica la oficina de enlace de la organización internacional a su favor y al de su personal, que tienden a formalizarse en acuerdos internacionales concluidos, generalmente, entre Bélgica y la organización internacional concreta que tiene establecida la oficina de enlace en su territorio.

1.2 EL IUS LEGATIONIS ACTIVO

Como señalamos anteriormente, el derecho de legación activo *sui generis* de la Comunidad/Unión Europea ante terceros Estados y organizaciones internacionales se caracteriza por la inexistencia de una representación única. Este derecho de representación se ha ejercido a través de:

- a) las delegaciones de la Comisión Europea³⁹,
- b) las misiones diplomáticas de los Estados miembros de la Unión, y
- c) las oficinas de enlace de la Secretaría General del Consejo de la Unión.

38 Igualmente, contiene un art. 3 en el que las partes declaran su intención de proporcionar tanto a los nacionales belgas y residentes en este Estado como a los miembros del personal de la OMS, un nivel elevado de protección social, teniendo en cuenta diferentes acuerdos internacionales en este ámbito, al igual que una protección adecuada en relación con la ética médica y con la privacidad en el sector de la salud; este Acuerdo contiene, *in fine*, una "Declaración Común aneja al art. 3" que precisa términos y distintas cuestiones incluidas en esta disposición.

39 Sobre la cuestión relativa a si estas delegaciones de la Comisión ante organizaciones internacionales representan a la Comunidad, véase *supra* lo dicho de forma más genérica en relación con el derecho de legación activo de la Comunidad (epígrafe II.2.3.2 del Capítulo I de este trabajo).

I.2.1 LAS DELEGACIONES DE LA COMISIÓN EUROPEA

La Comisión ha enviado *delegaciones* permanentes a cinco ciudades que acogen las sedes de distintas organizaciones internacionales con el objetivo de mantener los vínculos oportunos con estos organismos internacionales.

El derecho originario nada señala explícitamente sobre la posibilidad y la regulación del envío de estas representaciones de la Comisión ante organizaciones internacionales. Sin embargo, el TUE -y con anterioridad el AUE, como señalamos- sí que recoge una referencia indirecta en el marco de la PESC; así, el art. 20 -ex J.6- establece la obligación de cooperación entre "las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros y las delegaciones de la Comisión (...) en las Conferencias internacionales, así como sus representaciones ante las organizaciones internacionales (...)".

Las urbes en las que se han destinado estas delegaciones de la Comisión son las siguientes:⁴⁰

- en París, para mantener las relaciones con la OCDE y la UNESCO, creada en septiembre de 1960;
- en Ginebra, establecida el 15 de febrero de 1964 ante las NU y sus organismos especializados, concretamente, la CNUCYD, la Comisión Económica para Europa de las NU, la OIT, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual -OMPI-, la OMS, la OMC -anteriormente el GATT- y el ACNUR -como organismo subsidiario-;
- en Nueva York, la Oficina de Prensa y de Información se transformó en la representación oficial de la Comisión ante las NU el 25 de abril de 1976⁴¹; esta delegación de la Comisión

⁴⁰ En el *Anuario interinstitucional* de la Unión Europea aparecen datos sobre las mismas -direcciones, números de teléfono y fax, junto a los jefes o encargados-; *vid.* Anexo III, apartado b) dedicado a la Comisión Europea, *op. cit.*, p. 246. *Vid.* SOBRINO HEREDIA: "La actividad diplomática ...", *op. cit.*, pp. 505-506; H.G. SCHERMERS: "Las relaciones de derecho internacional público de la Comunidad", *Treinta años de Derecho Comunitario*, Perspectivas Europeas, Comisión de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1981, pp. 237-252.

⁴¹ Esta medida se tomó mediante una decisión interna de la Comisión, una vez que la Asamblea General de las NU adoptara la Resolución 3208 (XXIX) de 11 de octubre de 1974 a través de la cual autorizaba la concesión del estatuto de observador permanente a la Comunidad ante este órgano primario de NU. Esta

se encuentra igualmente acreditada ante la Organización para el Desarrollo Energético de la Península Coreana -KEDO-⁴² con sede en Nueva York, una vez que el Euratom se adhirió a ella el 19 de septiembre de 1997;

- en Viena, a partir de 1979 la Delegación de la Comisión comenzó su acreditación ante las diversas entidades integrantes de la "familia de las Naciones Unidas" como la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial -ONUDI-, el Programa de las N.U. para la Fiscalización Internacional de las Drogas -PNUFID-, la Oficina de las NU de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito, el Organismo Internacional de la Energía Atómica -OIEA-, y otras como la OSCE y la Organización de Países Exportadores de Petróleo -OPEP-; en último lugar,

- en Roma se creó una delegación de la Comisión en 1993 para desarrollar diferentes actividades con la FAO.

Estas delegaciones están **compuestas**, principalmente, por funcionarios de la Comisión⁴³, como las acreditadas ante terceros Estados. Su elección se considera una cuestión de carácter administrativo interno, razón por la cual el Consejo de la Unión es, todo lo más, informado de forma oficiosa sobre los diversos eventos relacionados con estas representaciones, *inter alia*, los cambios de estatutos producidos y los nombramientos para

organización y los EE.UU. habían convenido en que se permitiera a los observadores permanentes la apertura de una misión diplomática en su territorio.

42 Corresponde a las siglas *Korean Peninsula Energy Development Organization*, Organización instituida en virtud del Acuerdo suscrito en Nueva York el 9 de marzo de 1995 entre la República de Corea, Japón y los EE.UU.; cfr. Acuerdo sobre los términos y condiciones de la adhesión de la CEEA a KEDO, DO L 70, de 10 de marzo de 1998, pp. 10-22. *Vid.*, igualmente, Acción común de 5 de marzo de 1996 adoptada por el Consejo en virtud del art. J.3 del TUE sobre la participación de la UE en la KEDO, DO L 63, de 13 de marzo de 1996, p. 1.

43 Por ejemplo, la delegación de la Comisión ante las NU en Nueva York está compuesta por un personal de veintiún miembros, de entre los cuales, siete, ejercen sus funciones en Bruselas. La delegación de la Comisión de las CC.EE. ante la OCDE y la UNESCO en París está formada por doce personas: seis son funcionarios de esta institución -cuatro con categoría A: el representante permanente con rango de Embajador, su adjunto, un consejero y un primer secretario-, y otros dos con categoría B; los primeros, como "agentes diplomáticos" de la Comisión se benefician de un estatuto jurídico particular definido por el Protocolo sobre Privilegios e Inmunidades de las CC.EE. de 8 de abril de 1965, los pertenecientes a la categoría B, no se benefician del estatuto diplomático; esta delegación cuenta con otros seis "agentes" locales reclutados en Francia y sometidos a la legislación nacional. La Delegación de la Comisión Europea ante las OIs en Viena cuenta con ocho miembros: tres funcionarios de grado A, uno de grado B y cuatro empleados en calidad de personal local.

el puesto de jefe. Por ello, estas representaciones reciben instrucciones y responden únicamente ante la Comisión; actualmente dependen de la DG IA tanto las delegaciones de la Comisión ante terceros Estados como las representaciones ante organismos internacionales; anteriormente existía una descentralización, siendo la DG VIII una de las principales responsables.

El *nombramiento del jefe de la delegación de la Comisión* ante un organismo -o Estado- es fruto de un concurso que convoca la Comisión y que se ajusta a un procedimiento interno de nombramiento de esta misma institución⁴⁴; el resultado es notificado mediante una carta de presentación que envía el Presidente de la Comisión o el Director General de la DG IA al Secretario General de la organización.

Junto con las misiones de los Estados miembros de la Unión, las **funciones** que ejercen estas delegaciones de la Comisión son principalmente las de enlace y comunicación, concretamente, a través de la representación de los intereses de la Comunidad en las materias tratadas en los órganos de las organizaciones; igualmente, estas delegaciones pueden integrar -en parte- las representaciones de la Comunidad encargadas de las negociaciones o constituir íntegramente esta representación, dependiendo de la organización y de la naturaleza de la materia en cuestión. Examinemos el cometido de cada una de ellas:

La *Delegación de la Comisión ante las NU* es responsable de la representación comunitaria como observador ante diversos órganos -como la AGNU y el ECOSOC- en lo relativo a las materias del primer *pilar* del TUE, y en lo concerniente a la representación de actividades vinculadas a los *pilares* segundo y tercero del TUE, en plena asociación con la Presidencia del Consejo de la Unión -y con las oficinas de enlace de la Secretaría del Consejo de la Unión-.

La *Delegación de la Comisión en Viena* representa a la Comisión y a la Comunidad en distintos organismos de las NU y de la OSCE en los que se encuentra acreditada oficialmente.

44 Vid. SOBRINO HEREDIA: "La actividad diplomática ...", *op. cit.*, pp. 494 y 511.

La *Delegación de la Comisión sita en París* ante la OCDE y la UNESCO mantiene la mayor parte de su trabajo con la OCDE -absorbiendo alrededor del 85% de su actividad-, lo cual se debe a que la CE goza de un estatuto que se encuentra a medio camino entre el de observador y el de miembro de pleno derecho, denominado "participante en los trabajos"⁴⁵; en la UNESCO la CE se conforma con un estatuto de observador -un *status* muy similar al otorgado a otras organizaciones internacionales, como el concedido al Consejo de Europa- aunque con la entrada en vigor del TUE y los nuevos ámbitos de competencia en materia de educación (art. 149.3º TCE) y de investigación, desarrollo científico y tecnológico (art. 164 b) TCE) la cooperación se ha intensificado. Estos *status* diferentes que la Comunidad ostenta se reflejan en las tareas que la delegación de la Comisión desempeña en cada una de las organizaciones. La Delegación de la Comisión ante la OCDE se ocupa de seleccionar de entre la gran cantidad de documentos elaborados aquellos susceptibles de interesar a la Comisión, de velar por una convergencia en las posiciones adoptadas por los Estados Miembros de la Unión, de asistir a los funcionarios europeos que participan en las reuniones, de cuidar por la gestión y complementariedad entre los trabajos de la OCDE y los realizados en Bruselas -principalmente en cuanto a la contribución financiera que la Comunidad aporta a ciertos proyectos de aquélla-; igualmente es una interlocutora simultánea con la Secretaría de la OCDE y las otras delegaciones acreditadas ante ella. En la UNESCO, la delegación participa en las tareas de coordinación comunitaria, y toma parte en las reuniones de este organismo en calidad de observador.

La *Delegación de la Comisión en Viena* se ocupa de asegurar los intereses, acciones y políticas de esta institución ante los distintos organismos sitos en la ciudad, terceros Estados y ONGs; asimismo difunde el papel que la Unión, la Comunidad y la Comisión desempeñan mediante contactos y actividades informativas con las distintas OIs. Participa en la coordinación y cooperación de actividades de la UE en el marco de las NU y la OSCE, fomentando el entendimiento entre los Estados miembros de la Unión. El Jefe de la Delegación asume el papel de portavoz de la Comunidad en los ámbitos de competencia exclusiva o mixta en las que los poderes de las Comunidades son predominantes, en particular en la AIEA, en la Comisión de Estupefaciente y en el PNUFID. Las actividades principales de esta Delegación se agrupan en cuatro sectores distintos: relaciones políticas

45 Cfr. Protocolo Adicional nº 1 de la Convención relativa a la OCDE de 14 de diciembre de 1960, al que reenvía su art. 13 y art. 304 -ex 231- TCE.

(1), relaciones económicas, mediterráneas y dimensión humana (2), en materia de representación (3) e información (4); examinemos cada uno de estos ámbitos:

1. En cuanto a las "relaciones políticas": la Delegación mantiene contactos regulares y consultas sobre cuestiones relativas a la CE y a la PESC -teniendo en cuenta su capacidad en el contexto de la UE/CE- con las Secretarías de las NU y la OSCE, las representaciones de los órganos principales de las organizaciones sitas en Viena, la Presidencia del Consejo de la Unión, con todas las delegaciones de los Estados miembros, la *troika* y con los Estados asociados que mantienen diálogo político con la Unión; proporciona información y consejo a la Comisión en Bruselas sobre las políticas que se desarrollan en el marco de las NU y de la OSCE, y se ocupa de cuestiones relativas a la arquitectura de la seguridad en Europa.

2. En materia de "relaciones económicas, mediterráneas y dimensión humana": ha establecido contactos regulares -en función de los intereses particulares de la Comisión en estos ámbitos- con la Secretaría de la OSCE, su Presidente en ejercicio, la Presidencia del Consejo de la Unión, los Estados miembros y los Estados asociados que mantienen un diálogo político con la UE en lo concerniente a la dimensión económica de la OSCE, humana, y en materia de seguridad y cooperación en el área mediterránea; gestiona los proyectos desarrollados entre los servicios de la Comisión y la OSCE; de manera similar, la Delegación se ocupa de mantener contactos regulares en el marco de las NU, especialmente con el OIEA y el PNUFID.

3. En materia de "representación": participa en conferencias, reuniones y seminarios que organizan las organizaciones internacionales sitas en Viena, asesorando a los representantes de la Comisión procedentes de Bruselas en las mismas.

4. En lo relativo a la "información": se ocupa de mantener los contactos adecuados con los medios de comunicación, universidades, centros de investigación y otros foros.

Los **privilegios e inmunidades** de los que gozan tanto las delegaciones de la Comisión como su personal coinciden *grosso modo* con las incluidas en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 18 de abril de 1961⁴⁶; sin embargo, la situación no ha

⁴⁶ Asimismo, los miembros del personal técnico, administrativo y auxiliar de la Misión de Observación de la

sido regulada de forma homogénea en cada una de las cinco misiones ante organismo internacionales. La Delegación de la Comisión ante la FAO en *Roma* se beneficia de 1 facilidades conferidas por un acuerdo marco sobre privilegios e inmunidades entre es organización e Italia. La Delegación sita en *Viena* ha mantenido el estatuto diplomático otorgado mucho antes de la adhesión de Austria a la Unión Europea, a través de un acuerdo de establecimiento el 15 de octubre de 1976. Igualmente, la Misión de la Comisión e *Nueva York* se rige por un acuerdo negociado por la Delegación de esta institución ante lo EE.UU. con sede en Washington con las autoridades norteamericanas, que le concede 1 facilidades típicas de acuerdo con la Convención de Viena de 1961⁴⁷. En cuanto a la d *París*, no existe ningún acuerdo de sede celebrado entre la OCDE -o la UNESCO- y Francia que regule los privilegios e inmunidades de la Delegación de la Comisión y de su personal al contrario que las otras Delegaciones de Estados miembros ante la OCDE-; en la práctica se rigen sobre la base discrecional que las autoridades francesas les conceden, por cortesía del Ministro de Asuntos Exteriores, similares a las de la Convención de Viena de 1961; es situación ha tenido repercusiones financieras, en la seguridad jurídica y en la imagen que de esta Delegación tienen otros sujetos⁴⁸. Este estatuto ambiguo y precario podría evitarse con la celebración de un acuerdo formal, lo que no sería una excepción teniendo en cuenta que las funciones que desarrolla la Delegación de la Comisión se asemejan enormemente a las de las representaciones de Estados miembros, y que existen precedentes de acuerdos de sede a favor de un observador -Yugoslavia en 1969-; asimismo, una regulación más exhaustiva estaba prevista en el informe del Comité Preparatorio a la creación de la OECE -posteriormente OCDE-, mencionando expresamente la aplicación a la Delegación de la Comunidad Europea de los arts. 9 a 12 del Protocolo Adicional nº 1 a la Convención de Cooperación Económica Europea sobre la capacidad jurídica, los privilegios y las

Unión Europea en la República Federativa de Yugoslavia y en la ex República Yugoslava de Macedonia "disfrutarán de un estatuto equivalente, según lo establecido en la Convención de Viena sobre las relaciones diplomáticas, al estatuto de que disfruta el personal de las Partes remitentes empleado en las embajadas"; *vid.* los apdos. 7 y 8 del art. III del Acuerdo entre la UE y la República Federativa de Yugoslavia, en *DO L* 185, de 5 de mayo de 2001, pp. 2-4 y del Acuerdo entre la UE y la ex República Yugoslava de Macedonia, en *DO L* 241, de 11 de septiembre de 2001, pp. 2-4.

47 El estatuto diplomático a favor de esta delegación fue reconocido en una carta dirigida el 4 de agosto de 1977 por el secretario de Estado Henry Kissinger al comisario Christopher Soames.

48 Concretamente ha creado dificultades en materia de impuestos diversos sobre los salarios de los agentes locales, de residencia, con el IVA sobre las adquisiciones oficiales y el pago de derechos sobre la importación de bienes; *vid.* Carine Trincaz, *Rapport de Stage*, Année Universitaire 1996-1997, "Délégation Permanente de la Commission des Communauté européennes auprès de l'OCDE et de l'UNESCO", pp. 13 y 14.

inmunidades de la Organización. Los funcionarios de las Delegaciones de la Comisión sitas en territorio de la Unión Europea se benefician igualmente de lo establecido en el Protocolo sobre Privilegios e Inmunidades de las CC.EE. de 8 de abril de 1965 -arts. 12 a 16-. Respecto a la delegación establecida en *Ginebra*, unos pocos meses más tarde de su inauguración el Gobierno suizo le otorgó el mismo estatuto que el de las representaciones de los Estados ante las organizaciones internacionales con sede en Suiza⁴⁹.

De forma general, los privilegios e inmunidades de los que disfrutaban las delegaciones de la Comisión ante organizaciones internacionales en distintos Estados son muy similares. En la mayoría de los casos se han atribuido en la práctica siguiendo la pauta de la Convención de Viena de 1961⁵⁰ y posteriormente se han formalizado a través de acuerdos concluidos entre el Estado huésped y las CC.EE.

1.2.2 LAS MISIONES DIPLOMÁTICAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA

El derecho de legación activo cuenta con las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros de la Unión, que deben trabajar conjuntamente entre sí y con las delegaciones de la Comisión para promover y defender los intereses de la Unión en aquellas materias discutidas en el seno de las organizaciones internacionales. En lo que concierne a la Unión Europea, el ya citado art. 20 -ex J.6- TUE establece que la cooperación entre ellos tiene como fin "garantizar el respeto y la ejecución de las posiciones comunes y de las acciones comunes adoptadas por el Consejo" en el marco de la PESC; esta disposición prosigue señalando que:

"Intensificarán su cooperación intercambiando información, procediendo a valoraciones comunes y contribuyendo a la ejecución de las disposiciones contempladas en el artículo 20 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea".

49 Concretamente a través de una carta dirigida al comisario Jean Rey el 28 de julio de 1964.

50 *Vid.* L. BOSELLI: "The European Community as a new actor on the United Nations' scene", Directorate-General External Relations, Commission of the European Communities, Brussels, 27 April 1992, p. 5.

Este cometido puede aplicarse a materias incluidas en el tercer *pilar*⁵¹ tal como s desprende del art. 37 TUE, y a las competencias comunitarias⁵². Por tanto, la coordinación entre las misiones de los Estados miembros de la Unión y las delegaciones de la Comisión abarca las actividades relacionadas con el ejercicio de competencias comunitarias, y l cuestiones relativas a los Títulos V y VI TUE, en plena asociación con la Presidencia semestral del Consejo⁵³.

Especial importancia tendrá la *representación del Estado miembro que desempeñe l Presidencia en el Consejo*, que podrá ser requerida para defender los intereses y manifes los puntos de vista de las Comunidades y de todos los Estados miembros. La casuística es muy rica en este ámbito dependiendo de la organización que tratemos e incluso del órgano concreto dentro de ella; en algunos supuestos la Presidencia en ejercicio es parte de la delegación comunitaria, junto con representantes de la Comisión -se trata de la llamada representación *bicéfala* que analizaremos *infra*-; en ocasiones cuando la materia tratada en el seno del órgano es de competencia compartida entre la Comunidad y los Estados miembros -lo que es muy normal-, la Presidencia -aun no siendo parte de la delegación comunitaria como tal- puede ocuparse de exponer la posición acordada entre la Comunidad y los Estados miembros⁵⁴. El papel de la representación de la Presidencia del Consejo se manifiesta *de facto* en las reuniones de los órganos de las organizaciones internacionales -por ejemplo, en el seno de la OSCE-; así, en el lugar que ocupa físicamente el Estado miembro de la Unión que desempeña la Presidencia semestral se coloca una doble placa acreditativa que incluye el nombre de su país y "Unión Europea" -antes "CE"-; igualmente en los listados de las representaciones diplomáticas de las organizaciones aparece la misión

51 Véase el art. 37 TUE, que implícitamente acoge una cooperación y coordinación entre los representantes de Estados miembros para sostener las posiciones comunes adoptadas en el ámbito de la CPJP.

52 La referencia del art. 20 -ex J.6- TUE a la disposición relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión de acogerse, en determinadas condiciones, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro (art. 20 -ex 8 C- TCE) prueba la flexibilidad de aquel artículo, situado en sede del Título V, pero aplicable a otras materias situadas más allá de los límites de la PESC.

53 Por ejemplo, la Delegación de la Comisión ante las NU en Nueva York es el centro de coordinación de los representantes de los Estados miembros de la Unión para armonizar su actuación en diferentes órganos de las NU; con este propósito, todos los viernes a las 9.45 horas se convoca una reunión formal de todos los Jefes de las Misiones, más dos o tres veces por semana -como media- para asuntos de carácter especial, como *Troikas* con terceros Estados o grupos de Estados.

54 Al respecto, véase I. MACLEOD *et al.*, *op. cit.*, pp. 220-225.

de la Presidencia como "UE" -antes "CE"- junto a la delegación de la Comisión; en otras ocasiones, los listados de asistencia a conferencias internacionales incluyen junto al Estado que ejerce la Presidencia del Consejo una referencia a su actuación "en nombre de la UE y de sus Estados miembros".⁵⁵

I.2.3 LAS OFICINAS DE ENLACE DE LA SECRETARÍA GENERAL DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA

La Secretaría General del Consejo ha establecido unas *Oficinas de Enlace* ante las *Naciones Unidas* en Nueva York y en Ginebra -esta última, en concreto, ante la *Oficina Europea de las NU*-⁵⁶, ambas con estatuto de misiones diplomáticas acreditadas ante esta Organización.

La decisión de crear la Oficina con sede en *Nueva York* ante las NU fue adoptada en el contexto de la entrada en vigor del TUE en su primera versión; en las conclusiones del Consejo se especificaba:

"In order to facilitate on-the-spot coordination in all areas of the Union's activities, the General Secretariat will have two external offices: one in Geneva (this already exists) and one in New York (to be established)"⁵⁷.

Cuando entró en vigor el TUE, la CE informó a la Secretaría de las NU que desde ese momento formaba parte de la UE, una entidad que no gozaba de personalidad jurídica internacional.

Las decisiones administrativas necesarias para la puesta en marcha de la Oficina fueron adoptadas en el ámbito interno del Consejo, concretamente por su Secretario General,

⁵⁵ V.g., Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 14 a 25 de junio de 1993, A/CONF 157/24 (Part I), 13 de octubre de 1993, p. 9. Antes de la entrada en vigor del TUE, hacían referencia a la CE en vez de a la UE.

⁵⁶ Cfr. *Anuario interinstitucional*, op. cit. p. 155.

⁵⁷ Cfr. Conclusiones del Consejo de la Unión adoptadas tras su reunión de 11 de mayo de 1992 (6252/92, Annex II).

acompañadas de contactos previos mantenidos con el Servicio de Protocolo y Enlace de la Secretaría de las NU.

EE.UU. como Estado huésped concedió a la Oficina el *status* diplomático pleno, de la misma manera que se concede a las misiones de terceros Estados en virtud del Convenio de Viena de 18 de abril de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas.

Durante los contactos previos a la apertura de la Oficina de Relaciones de la Secretaría del Consejo en Nueva York, la ausencia de una única representación exterior fue una de las principales complicaciones para EE.UU. que tenía que aceptar dos delegaciones diferentes de las Comunidades -una de la Comisión y otra del Consejo-. Finalmente la solución se basó en la comprensión de esta realidad *sui generis* encarnada por las Comunidades y por la Unión con una *misión bicéfala*, con dos Jefes -ambos con el rango de Embajador- e incluso con instalaciones localizadas en lugares diferentes⁵⁸. Esta situación evidencia la peculiar naturaleza de las Comunidades Europeas -y de la Unión-, que, lejos de actuar como las organizaciones internacionales, encuentran grandes dificultades para adaptarse a un sistema ideado para Estados en el que deben desenvolverse -aunque sea torpemente- para realizar sus funciones.

El *personal* de la Oficina ante las NU está compuesto por un total de diez miembros, la mayoría funcionarios de la Secretaría del Consejo, entre ellos, un Jefe -al que se le ha concedido el rango de Embajador-, dos funcionarios como Consejeros de Embajada, un asistente administrativo, secretarías y personal de apoyo para asegurar el funcionamiento de las múltiples reuniones que se celebran en su sede -estos últimos como miembros del personal administrativo y técnico de la misión-.

Como hemos señalado, las Comunidades Europeas gozan de estatuto de observador ante determinados órganos de las NU, y algunos de éstos, como la Asamblea General⁵⁹, poseen competencias muy amplias que afectan a muchos de los ámbitos incluidos en el TUE⁶⁰.

⁵⁸ La Oficina se encuentra físicamente muy cercana a la sede de las NU en Nueva York pero en un lugar independiente fuera de aquel gran recinto.

⁵⁹ Cfr. el art. 10 Carta de las NU relativo a sus extensas funciones.

⁶⁰ Las NU como organización de fines generales se ocupa de temas que interesan y son competencia de la

Los Estados miembros de la Unión participantes en el Consejo de Seguridad de las NU - tanto los permanentes (Reino Unido y Francia) como los posibles no permanentes- deben concertarse entre sí y tener informados a los demás Estados miembros de la Unión no representados en ese órgano⁶¹. Esta obligación para los Estados miembros de coordinar sus acciones en las organizaciones -y conferencias- internacionales y de defender en esos foros las posiciones comunes adoptadas, ya aparecía en la primera versión del TUE - concretamente en el art. J.2.3º-, y ese fue uno de los motivos que impulsaron la creación de esta Oficina de la Secretaría del Consejo de la Unión Europea, es decir, se necesitaba una sede que sirviera de lugar de coordinación no sólo para las representaciones comunitarias con estatuto de observador -tratando ámbitos de los Títulos V y VI- sino también para los Estados miembros de la Unión participantes en los órganos de las NU -ya sean todos, caso de la Asamblea General, o unos pocos, caso del ECOSOC o del Consejo de Seguridad-.

La actividad de estas Oficinas de la Secretaría del Consejo se acrecentará con las nuevas responsabilidades que el Tratado de Amsterdam otorga al Secretario General del Consejo, que, instituido Alto Representante de la PESC, convertirá estas Oficinas de Enlace en "sus Embajadas"⁶².

Las similitudes entre las oficinas de enlace del Consejo y las delegaciones de la Comisión se limitan a las idénticas normas de trabajo que se aplican a su personal -regidas por el Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas⁶³- y a la función básica que pretenden alcanzar. Las diferencias entre ambas son manifiestas en cuanto a la división del trabajo, orientándose las oficinas del Consejo a los ámbitos del segundo *pilar*, reforzado con la modificación del Tratado de Amsterdam.

CE/UE -en lo relativo a los título V y VI del TUE-; véase respecto a la PESC la inclusión tan extensa de objetivos, entre ellos el propósito de las NU -art. 1.1º Carta- sobre el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales -al que hace referencia expresa el art. 11.1º TUE-.

61 Cfr., por un lado, el art. 19 -en especial art. 19.2º *in fine*- del TUE y los antiguos arts. J.2.3º y J.5.4º del Tratado de Maastricht; por otro, el art. 23 de la Carta de las NU sobre la composición del Consejo de Seguridad y el art. 24 sobre sus funciones.

62 Cfr. el apartado 3º del art. 18 y el art. 26 TUE; igualmente el apartado 2º del art. 207 TCE. El nuevo Secretario General del Consejo de la Unión y Alto Representante de la PESC -Javier Solana- comenzó sus funciones el 18 de octubre de 1999.

63 *Vid.* Estatuto, reglamentos y reglamentaciones aplicables a los funcionarios y otros agentes de las Comunidades Europeas, en concreto, el Título VIII *bis* -art. 101 *bis*- "Disposiciones particulares y derogatorias aplicables a los funcionarios destinados en un tercer país", que remite al Anexo X, no haciendo distinción alguna entre instituciones.

1.3 RECAPITULACIÓN

De todo lo dicho concluimos reconociendo la existencia de un derecho de legación *s generis* de la Comunidad, una singularidad que se acrecienta espectacularmente *s* sustituimos a ésta por la Unión.

En relación con el **derecho de legación pasivo** podemos concluir con las siguientes observaciones:

- Las similitudes entre las oficinas de diversas organizaciones internacionales ante la Comunidad/Unión Europea son evidentes en cuanto a la composición de su personal, las facilidades de las que disfrutan, y lo más importante, las funciones que desempeñan. Así respecto a estas últimas, todas ellas recurren al intercambio de información y a la celebración de reuniones conjuntas para mantener relaciones con las distintas instituciones comunitarias, con el fin de estar al corriente de las actividades desarrolladas en ámbitos de interés para la organización que representan, o se encargan de gestionar proyectos comunes entre los correspondientes organismos.

- El hecho de que tales oficinas se incluyan en el "Anuario relativo al *Cuerpo Diplomático* acreditado ante las Comunidades" es sintomático de esta similitud, y el que aparezcan específicamente catalogadas como "representaciones *ante la Comisión*" no debe desvirtuar su verdadera función de enlace con la totalidad de los órganos de la Unión, tal como revela la práctica.

- La falta de un procedimiento de acreditación único de la Unión respecto a la recepción de representaciones de organizaciones internacionales evidencia las particularidades de este *ius legationis* pasivo. Sin embargo, los objetivos genéricos que persiguen las oficinas de enlace coinciden con los de cualquier representación diplomática acreditada ante otro sujeto de Derecho internacional.

En cuanto al ejercicio del **derecho de legación activo** por la Comunidad/Unión Europea, debemos poner de relieve los siguientes aspectos:

- La falta de una representación única en el ejercicio del *ius legationis* activo constituye una de las singularidades más relevantes que lo diferencian del desarrollado por Estados y organizaciones internacionales, condicionándolo de forma acusada en un doble plano:

.en el plano interno, la necesidad de coordinación a este nivel entre las distintas representaciones de órganos comunitarios y de los Estados miembros es fundamental para el ejercicio adecuado del derecho de legación;

. en el plano externo, necesitará contar con el consentimiento del Estado huésped de la organización ante la que se pretende establecer la representación y del organismo en cuestión, ya que ambos deberán aceptar las peculiaridades que el carácter *bicéfalo* de la representación exterior de la Comunidad/Unión Europea pueda ocasionar⁶⁴.

- La complejidad y artificialidad de disociar las actuaciones en los distintos *pilares* de la Unión complica, aún más, la situación existente, evidenciando la dificultad de tratar con un sujeto de Derecho internacional -la Comunidad- y un ente que todavía no cuenta con el reconocimiento formal de tal subjetividad -la Unión-, pero que va desarrollándose en este sentido.

El análisis del *ius legationis* en su doble vertiente ante organizaciones internacionales pone de relieve la necesidad de una manifestación sobre la subjetividad internacional de la Unión. De seguir así, el ya de por sí singular ejercicio del derecho de legación por la Comunidad se complica tanto a nivel interno -por la forzada situación que hay que mantener- como a nivel externo -debido a la confusión que genera ante otros Estados y organizaciones internacionales-, lo que redundará negativamente en las posibilidades de actuación de la Unión como ente unitario ante organizaciones internacionales.

El ejercicio del derecho de legación por parte de la CE/UE pone de relieve la paulatina semejanza de sus actividades a las típicas estatales, concretamente a través del establecimiento de una vasta red de oficinas diversas que disfrutan de los privilegios e inmunidades incluidos en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de abril de 1961.

64 Recordemos las dificultades originarias de EE.UU. para aceptar dos misiones diferentes de la Comunidad - la delegación de la Comisión y la oficina de enlace de la Secretaría General del Consejo de la Unión, ambas ante las NU-.

Una última conclusión que se desprende de lo visto hasta ahora, es la imposibilidad de explicar cualquiera de las manifestaciones que conforman las relaciones de la UE con organizaciones internacionales aisladamente sin tener en cuenta las otras formas que pueden revestir. Así, cuando la Comunidad/Unión Europea ejerce ante organizaciones internacionales el derecho de legación pasivo y activo trata, *in extremis*, de acercar a dos entes distintos, y al hacerlo puede utilizar alguna de las otras formas del derecho de relación entre la CE y OIs, colaborando de forma simple o participando la Comunidad en el seno de estos organismos; por ejemplo, la concesión del estatuto de observador a favor de la Comunidad ha sido la justificación para la apertura de una representación en la ciudad en la que se encuentra la sede de la organización, el trabajo de las delegaciones se ve influido por el *status* que la Comunidad ostenta en la organización o el derecho de legación activo ha sido un medio de reforzar la cooperación establecida mediante los acuerdos de carácter administrativo⁶⁵.

II. LA COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO

La cooperación y coordinación de carácter administrativo es otra de las formas que puede adoptar el *ius communicandi*. Su ejercicio caracteriza especialmente a la Comunidad respecto de otras organizaciones debido a que ésta mantiene algún tipo de vínculo con prácticamente la totalidad de los organismos internacionales existentes⁶⁶. En este epígrafe II nos referimos principalmente a la *Comunidad Europea* y no a la Unión, ya que la mayoría de los acuerdos de trabajo que formalizan tales vínculos se concluyeron unos años después de la creación de la CEE, cuando la Unión Europea no existía. Además, las nuevas

65 En este sentido, J. GROUX y P. MANIN: *Las Comunidades Europeas en el orden internacional*, op. cit., p. 42 y J. RIDEAU: *Droit institutionnel de l'Union ...*, op. cit., p. 212.

66 Vid. *Relations des Communautés Européennes avec les organisations internationales*, Commission des Communautés Européennes, Luxembourg, 1989. En esta obra se enumeran casi cien organismos internacionales con los que las Comunidades mantienen algún vínculo, especificando algunos datos sobre aquéllas (lugar de sede, instrumento de creación, miembros, objetivos y estructura), las relaciones institucionales con otras organizaciones internacionales, las relaciones institucionales con la Comunidad - donde se especifica la conclusión de *acuerdos de trabajo*-, la forma de participación en ella incluyendo, en su caso, los canjes de notas existentes. Una primera versión se había editado en el año 1977, con una puesta al día en enero de 1980, titulada *La Communauté européenne, les organisations internationales et les accords multilatéraux*, Commission des Communautés Européennes, Bruxelles et Luxembourg, 1980.

versiones de dichos acuerdos, completando o sustituyendo a los anteriores, continúan utilizando la referencia tradicional a la Comunidad -véase el Canje de Notas entre la OMS y la Comisión de las CC.EE. de diciembre de 2000-⁶⁷. Sin embargo, sobre la base de dichos acuerdos, las relaciones actuales de carácter administrativo con organizaciones internacionales abarcan ámbitos que incumben a los Títulos V y VI del TUE -como reconocen los funcionarios encargados de aplicar el contenido de los mismos-. Por este motivo nuevamente la Unión Europea vuelve a aparecer como un actor confuso de estas actividades.

Una de las razones principales que explican esta situación es la amplitud de competencias comunitarias, que hace que muchas de las actividades desarrolladas en otras organizaciones internacionales interesen en alguna medida o afecten a cuestiones de la Comunidad, y/o viceversa, los trabajos llevados a cabo por ésta pueden resultarles útiles a diversos organismos.⁶⁸ Este interés o necesidad de establecer vínculos adecuados tiene como objetivo conseguir una mayor eficacia en el ejercicio de sus funciones respectivas basadas en el conocimiento de las acciones desarrolladas en cada organismo, que pueden converger y coordinarse para aportar cada uno su experiencia en la materia, creando grupos u órganos mixtos y participando mutuamente en reuniones convocadas por la organización, todo ello con el fin último de evitar la duplicidad, economizando recursos y esfuerzos tanto financieros como humanos⁶⁹.

El *fundamento jurídico básico* sobre el que se asientan estos cauces de cooperación administrativa se recogió en los Tratados constitutivos, concretamente en los arts. 302 -ex 229- a 304 -ex 231- TCE, y de forma casi idéntica aparecen en las disposiciones 199 a 201 del Tratado CEEA y con ciertas variaciones en los arts. 93 y 94 del Tratado CECA⁷⁰.

⁶⁷ En DO C 1, de 4 de enero de 2001, pp. 7-11.

⁶⁸ Si nos referimos a la Unión Europea y no únicamente a la Comunidad, los intereses y necesidades mutuos de relación entre las organizaciones y la Unión serán aún mayores, ya que añadimos a las competencias de cada una de las Comunidades, las "políticas y formas de cooperación" de los Títulos V y VI del TUE.

⁶⁹ Como señala ROLDÁN BARBERO: "Es natural y saludable que la Comunidad decida colaborar con otras organizaciones con fines parecidos para optimizar esfuerzos: ni el europeísmo se agota en la Unión Europea ni el europeísmo debe menoscabar un juicioso cosmopolitismo encarnado particularmente en la ONU y en sus organismos especializados"; en "Los acuerdos internacionales de la Comunidad Europea: un panorama", *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz*, 1997, p. 230.

⁷⁰ Otras disposiciones que se han ido incluyendo en el TCE fomentan expresamente la cooperación entre la

Este conjunto de disposiciones -y especialmente el párrafo segundo del art. 302 -ex 22 TCE- constituye, junto a otros, uno de los soportes jurídicos genéricos de los modos que revisten las relaciones de la CE con OIs. Incluyen una competencia muy amplia cualitativa y cuantitativamente, al situar de forma potencial a todas las organizaciones internacionales cuyos ámbitos de trabajo atañen a la actividad comunitaria, además de que permite fundamentar el establecimiento de relaciones de distinto alcance.

Centrándonos en la Comunidad Europea, el **art. 302 -ex 229- TCE** en su **primer párrafo** encomienda a la Comisión "asegurar el mantenimiento de todo tipo de relaciones adecuadas con los órganos de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados". Antes de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el antiguo art. 229 TCE *in fine* incluía una referencia a los órganos del GATT, actualmente eliminada; el resto de las disposiciones señaladas han permanecido intactas. El **párrafo segundo** del art. 302 -ex 229- TCE, de forma más genérica, exhorta a la Comisión a que mantenga "relaciones apropiadas con todas las organizaciones internacionales", sin hacer referencia a ninguna de las formas en que puede concretarse.

Los **arts. 303 -ex 230- y 304 -ex 231- TCE** señalan que la "Comunidad" -y no la Comisión a diferencia de la disposición anterior- establecerá, respectivamente, "todo tipo de cooperación adecuada con el Consejo de Europa" y "con la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico -OCDE- una estrecha colaboración, cuyas modalidades se determinarán de común acuerdo".

Estos artículos han sido la base jurídica para un desarrollo protagonizado principalmente por la Comisión, consistente en establecer vínculos de índole técnica con las secretarías de otras organizaciones -precedidas de unas relaciones exploratorias-, unas veces de forma

Comunidad y los Estados miembros con organizaciones internacionales en diversos sectores; *vid. infra* referencias a los arts. 149.3° en materia de educación, 150.3° sobre formación profesional, 151.3° en el ámbito de la cultura, 152.3° sobre salud pública, *inter alia*. Sobre todas las disposiciones del TCE que se refieren a la relación entre la Comunidad y organizaciones internacionales, *vid.* C. CATTABRIGA: "La funzione attuale dell'art. 229 del Trattato CE per le relazioni tra la Comunità e le altre organizzazioni internazionali", *RDI*, vol. 79, n° 4, 1996, pp. 924-951.

empírica -caso del GATT-, otras mediante *acuerdos de trabajo*, formalizados generalmente en *canjes de notas*,⁷¹ de los que nos vamos a ocupar a continuación.

Por otro lado, la organización internacional con la que la Comunidad establece la relación suele contar de forma explícita con una competencia que "fundamente la colaboración con las demás instituciones internacionales". Generalmente aparece incluida en alguna disposición de sus estatutos;⁷² excepcionalmente esa facultad tiene su origen en una resolución de un órgano que vincula a toda la organización⁷³ o se deduce de su subjetividad internacional.

Con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht los ámbitos a los que se extiende la coordinación de carácter administrativo alcanza indistintamente a los tres *pilares*, aunque los acuerdos de trabajo que se concluyen con organizaciones internacionales continúan celebrándose en nombre de la CE -o de las CC.EE.-. Recordemos que no existe ningún fundamento jurídico expreso en el TUE que permita a la UE concluir un acuerdo con otro sujeto de Derecho internacional que abarque sectores de los tres *pilares*⁷⁴, pesar de lo cual las publicaciones oficiales con carácter divulgativo realizadas por las organizaciones internacionales y por las CC.EE. se refieren en la mayoría de las ocasiones a la UE.

⁷¹ *Ad ex.*, los canjes de notas sucesivamente concluidos entre el Consejo de Europa y la Comisión -en nombre de la Comunidad-, el primero en 1959 también con la CEEA, reemplazados por el celebrado en 1987 y completado por el acuerdo de 5 de noviembre de 1996; cfr. *Compendium of texts governing the relations between the Council of Europe and the European Union*, ..., *op. cit.*, pp. 3-11.

⁷² *Vid.* J. ROLDÁN BARBERO: "La participación de la Unión Europea en organismos internacionales", en *Acción Exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional*, F.M. Mariño Menéndez (ed.), Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1998, p. 247. Cfr., *ad ex.*, art. XI de la Constitución de la UNESCO de 16 de noviembre de 1945, art. X del Convenio Constitutivo del FMI de 27 de diciembre de 1945, art. XII del Convenio constitutivo de la OCDE de 14 de diciembre de 1960 y art. 12 de la Constitución de la OIT de 28 de junio de 1919.

⁷³ Por ejemplo, en el caso del Consejo de Europa fue una Resolución adoptada por el Comité de Ministros en su 8ª sesión en mayo de 1951 la que estableció los términos en los cuales debían desarrollarse las relaciones con otras organizaciones internacionales -y con ONGs-; cfr. *Relations des Communautés Européennes avec les organisations internationales*, *op. cit.*, p. 248.

⁷⁴ Los arts. 24 y 38 TUE se ocupan respectivamente de los ámbitos recogidos en los Títulos V y VI del TUE.

II.1 LOS ACUERDOS DE TRABAJO CONCLUIDOS EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 302 DEL TRATADO CONSTITUTIVO DE LA COMUNIDAD EUROPEA

El modo ordinario que utilizan mutuamente la Comunidad y las organizaciones internacionales para formalizar sus relaciones de carácter administrativo se fundamenta en los llamados *acuerdos de trabajo o de gestión*⁷⁵, celebrados con base en el art. 302 TCE⁷⁶; nosotros mantenemos que éstos pueden constituir "verdaderos" *tratados internacionales*, en el sentido del art. 2.1º.a), ii) de la Convención de Viena de 1986 sobre el Derecho los Tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales. Estos acuerdos administrativos suelen concluirse, del lado de la Comunidad, por la Comisión -una excepción en la materia, como veremos más adelante- siguiendo un modelo abreviado -por el que reciben la denominación de acuerdos *en forma simplificada*- y adoptando, por lo general, la forma de *canjes de notas*, caracterizados por manifestarse en más de un instrumento jurídico y típicos cuando el convenio a celebrar es bilateral.

En otros casos, la materialización de las relaciones que entabla la Comisión con ciertas organizaciones internacionales a través de canjes de notas carece de alguno de los elementos necesarios para constituir un *tratado internacional*, por lo que su calificación debe reconducirse a la de un simple acuerdo de carácter administrativo que vincula a las secretarías de los correspondientes organismos y a la Comisión en los límites estrictos del art. 302 -ex 229- TCE; este primer contacto revestido de un cierto formalismo puede ser el origen de una relación más intensa entre estos entes, pudiendo desembocar en futuros

75 Utilizaremos el término *acuerdo* en sentido amplio, para referirnos indistintamente a "verdaderos" tratados internacionales -en el sentido de regidos por el Derecho internacional- como a otras fórmulas que señalamos a continuación. Actualmente existen alrededor de 70 acuerdos administrativos concluidos por la CE, representada por la Comisión, con organizaciones internacionales universales; *vid.* A.-P. ALLO: "Les accords administratifs entre l'Union Européenne et les organisations internationales", en *L'Union Européenne et les organisations internationales*, D. Dormoy (ed.), Réseau Vitoria, Bruylant, Bruxelles, 1997, pp. 56-67, especialmente p. 57.

76 En algunos canjes de notas aparecen referencias expresas al art. 302 -ex 229- TCE señalando que se trata del fundamento para el establecimiento de relaciones entre la Comisión y la organización concreta; cfr. el realizado entre la Organización Consultiva Marítima Intergubernamental -OMCI- y la Comisión de las CC.EE. en 1974, el concluido entre ésta y la Comisión Central para la Navegación del Rhin -CCNR- en 1961, y entre la Comisión y Eurocontrol en 1980; respectivamente, en *Relations des Communautés Européennes avec les organisations internationales*, *op. cit.*, pp. 163-164, 283-284 y 292-295.

convenios que obliguen a las propias organizaciones como sujetos de Derecho internacional.

Detengámonos a conocer cuándo estos *acuerdos*, tan frecuentemente utilizados para sellar el primer vínculo formal entre la Comunidad y otras organizaciones internacionales, constituyen verdaderos *tratados internacionales*, o cuándo se trata de otro tipo de fórmulas -como los acuerdos no normativos⁷⁷ o instrumentos de vinculación entre las unidades administrativas específicas de los organismos interesados-.⁷⁸

Para averiguar cuándo nos hallamos ante uno u otro caso y así conocer su "fisonomía" específica, examinaremos dos requisitos esenciales que permiten identificar un convenio internacional a la luz de la práctica existente en la materia; finalmente expondremos las consecuencias más relevantes, incidiendo en las diferencias y similitudes existentes entre estos tipos de *acuerdos*.

Las condiciones básicas para esta calificación son las siguientes:

a) *Su imputabilidad a entes dotados de subjetividad internacional:*

en el epígrafe II.1.1 nos centraremos en averiguar por quién y en nombre de quién se celebran estos acuerdos y, por tanto, a quienes vinculan realmente.

b) *Que estén regidos por el Derecho internacional:*

en el epígrafe II.1.2 analizaremos, en primer lugar, a qué se obligan las partes en estos convenios para averiguar si efectivamente estos acuerdos producen efectos jurídicos.

⁷⁷ Conocidos también como acuerdos políticos o entre caballeros (*gentlemen's agreements*), constituyen convenios carentes de obligatoriedad jurídica, aunque en algunos supuestos su importancia y grado de cumplimiento pueden equiparse y superar a los tratados internacionales.

⁷⁸ Como señala G. Tesauro -refiriéndose a *convenios* de carácter administrativo celebrados con Estados- este último tipo de *acuerdos* no lo son estrictamente debido a que se concluyen "por órganos carentes de competencia para obligar válidamente al Estado a nivel internacional" -como son las unidades administrativas-; en estos casos, no actúan en representación de la organización internacional a la que pertenecen, por lo que no se encuentran regidos por el Derecho internacional; *vid.*, conclusiones del Abogado General G. Tesauro, presentadas el 16 de diciembre de 1993 sobre el asunto C-327/91, *Francia c. Comisión*, Sentencia del TJCE de 9 de agosto de 1994, *Rec. I-3641-3680*, en concreto, p. 3654, pár. 22. En este caso, Francia solicitaba la anulación de un acuerdo concluido entre la Comisión y los EE.UU. relativo a la aplicación de su respectivo Derecho de la competencia, argumentando la incompetencia de esta institución comunitaria para celebrar tratados de este tipo; el Tribunal de Luxemburgo falló a favor de la demandante.

Expondremos las fórmulas de cooperación comúnmente utilizadas en los instrumentos, examinaremos si éstas pueden constituir derechos y obligaciones de carácter jurídico (epígrafe II.1.2.1). En segundo lugar, resaltaremos algunos elementos característicos incluidos en estos acuerdos de relación, propios de los tratados internacionales, v.g., la inclusión de una fórmula manifestando la voluntad expresa de las partes de obligar mutuamente por el acuerdo que constituyen, las cláusulas de entrada en vigor y de modificación, las referencias a su terminación, así como la posibilidad de denuncia retirada (epígrafe II.1.2.2).

II.1.1 SU IMPUTABILIDAD A ENTES DOTADOS DE SUBJETIVIDAD INTERNACIONAL

En la mayoría de los casos, los términos en los que han sido redactados los canjes de notas, los encabezados que presiden estos instrumentos y las firmas estampadas al final del documento no manifiestan con claridad quiénes son los verdaderos sujetos que han concluido estos actos, es decir, expresamente no suelen indicar que tal o cual institución actúa en nombre del verdadero organismo dotado de subjetividad internacional o que tal o cual funcionario posee "adecuados poderes" para obligar al ente que representa.

Estos *acuerdos* se refieren, tanto en el encabezado como en la parte dispositiva del documento:

- de un lado, a la Comisión Europea⁷⁹, excepcionalmente a la Comunidad⁸⁰;

79 Algunos ejemplos de canjes de notas realizados por la Comisión Europea son, *inter alia*, los concluidos con el Programa de NU para el Medio Ambiente -PNUMA, a partir de ahora-; con la UNESCO en 1964 y en 1973; con la OMS en 1972; con la Organización Consultiva Marítima Intergubernamental de 1974 -en virtud de la enmienda de 9 de noviembre de 1977 se modificó el nombre inicial de la Organización, rebautizada a partir de su entrada en vigor el 22 de mayo de 1982 como Organización Marítima Internacional-; con la ONUDI en 1976; con Eurocontrol en 1980; con la Comisión Europea de la Aviación Civil en 1980; todos ellos incluidos -respectivamente- en *Relations des Communautés Européennes avec les organisations internationales*, op. cit., pp. 85-87; 132-135; 150-151; 163-164; 172-174; 292-295 y 300-302.

80 Ejemplos de canjes de notas o acuerdos de trabajo en los que aparece expresamente que han sido concluidos por las Comunidades Europeas -o alguna de ellas- son, *inter alia*, un acuerdo de relación con el Fondo de las NU para la Fiscalización del Uso Indevido de Drogas -concretamente con las Comunidades Europeas- en 1987, a partir de 1991, Fondo del Programa de las NU para la Fiscalización Internacional de Drogas; un acuerdo de relación con la OIT en 1958 -JO 27, de 27 de abril de 1959, pp. 521-532; un canje de cartas entre las CC.EE. y la OMS estableciendo las modalidades de cooperación entre las dos organizaciones de 1982; un canje de notas sobre el desarrollo de la cooperación entre las CC.EE. y la OMI de 1983; acuerdo

- de otro, a la propia organización -en los supuestos relativos a las Comisiones Económicas Regionales de las NU, a su secretaría ejecutiva⁸¹-.

Analicemos la competencia de cada una de estas partes para desarrollar esta actividad:

II.1.1.1 Del lado de la Comunidad Europea

La mayoría de las referencias incluidas en este tipo de acuerdos se hace a la Comisión. Detengámonos a examinar la posible competencia de la Comisión en relación con la celebración de tratados internacionales de carácter administrativo. Como ya señalamos *supra*, ésta es la institución comunitaria principal encargada de mantener los vínculos adecuados con las organizaciones internacionales con base en los arts. 302 a 304 TCE⁸², poniendo en marcha este cometido de manera empírica y dotando, en la generalidad de los casos, de un cierto formalismo a esta relación a través de la conclusión de *acuerdos de trabajo*.

La Comunidad Europea -como cualquier organización internacional- necesita de órganos para realizar sus funciones; la Comisión, al igual que las otras instituciones

de cooperación entre la CEEA y el OIEA de 1975 -JO L 329, de 23 de diciembre de 1975, p. 28-; la declaración conjunta sobre el establecimiento de relaciones oficiales entre la CEE y el CAEM de 1988 -DO L 157, de 24 de junio de 1988, p. 35-; el tercer canje de notas entre la CEE y la CEMT de 1975; un acuerdo de relación bajo la forma de un canje de notas entre la CEE y el Centro Internacional de Altos Estudios Agrónomos Mediterráneos de 1983 -JO C 45, de 18 de febrero de 1984, pp. 5-7-, y un canje de notas entre la CE y la Liga de Estados Árabes de 1984; -respectivamente- en *Relations des Communautés Européennes avec les organisations internationales*, op. cit., pp. 80-81; 99-102; 152-154; 165-166; 186-188; 238; 279-280; 305-306 y 324-325.

81 Ejemplos de esta excepción son los canjes de notas celebrados -según el encabezado- por la Comisión de la CEE con, *inter alia*, la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para Europa de las NU en 1958, con la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para Asia y Extremo Oriente de las NU en 1959 -rebautizada a partir del 1 de agosto de 1974 como Comisión Económica y Social para Asia y Pacífico-; con la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las NU de 1958 -acuerdo realizado en un instrumento único-; con la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para Asia Occidental de 1982; con la Secretaría de la ONUDI de 1976; respectivamente en *Relations des Communautés Européennes avec les organisations internationales*, op. cit., pp. 42-43; 46-48; 51; 56-57 y 172-174. En la mayoría de los casos, esta característica tiene una relevancia mínima, porque el contenido de los instrumentos suele hacer referencias indistintas tanto a los propios organismos -concretamente a las Comisiones Económicas Regionales de las NU- como a sus secretarías ejecutivas.

82 Incluyo las disposiciones 303 -ex 230- y 304 -ex 231- TCE -pese a que se refieren a la "Comunidad" y no a la Comisión- debido a que también en los supuestos del Consejo de Europa y de la OCDE ha sido la Comisión el órgano principal que ha desarrollado esta función de enlace.

comunitarias, debe actuar, tanto en el ámbito interno como en el internacional, "dentro de los límites de las competencias atribuidas" por el TCE⁸³; por tanto, la Comisión no vincular por sí misma a la Comunidad al actuar frente a otro ente dotado de personalidad internacional debiendo respetar las *reglas* comunitarias emanadas de los diversos cauces legítimos.

Como señalamos más arriba, en relación con la conclusión de tratados internacionales entre la Comunidad y Estados u organizaciones internacionales, el TCE establece en el apartado 1º del art. 300 un procedimiento genérico que agrupa a la Comisión y al Consejo con cometidos definidos que responden al principio tradicional comunitario: "la Comisión propone y el Consejo decide"; el mismo será de aplicación cuando la Comunidad sea competente según lo expresamente establecido en el TCE, es decir, aquella disposición habrá de "combinarse y completarse con el precepto que fundamenta la competencia de la Comunidad para celebrar el acuerdo"⁸⁴; en nuestro caso concreto, esta facultad se encuentra implícitamente recogida en el art. 302 TCE.

Efectivamente, los *acuerdos de relación* que formalizan esa "cooperación y coordinación de carácter administrativo" entre la Comunidad y organizaciones, llevan a la práctica el cometido impuesto en el TCE, fundamentalmente por el art. 302, que se refiere expresamente a la "Comisión" y no a la Comunidad -como sí hacen los arts. 303 y 304 TCE- y al hacerlo, en algunas ocasiones -cuando reúnen todos los requisitos necesarios para ser calificados de "verdaderos" tratados- se produce una quiebra del mecanismo fijado en el apartado 1º del art. 300 TCE, es decir, una excepción al método ordinario de conclusión de convenios internacionales comunitarios.

Estas disposiciones han sido interpretadas mayoritariamente tanto por la jurisprudencia como por la doctrina en el sentido de que es *la Comisión*, en nombre de la Comunidad, la que tiene la capacidad de establecer ciertas relaciones convencionales con organizaciones internacionales sin la autorización del Consejo, siempre y cuando las limite a una vinculación de carácter eminentemente administrativo; en el supuesto de un acuerdo en el que se prevea ir más allá del establecimiento de estas relaciones simples habría que

⁸³ Vid. el art. 7.1º -ex 4.1º- TCE.

⁸⁴ Cfr. A. REMIRO BROTONS, R. RIQUELME CORTADO *et al.*: *Derecho Internacional*, *op. cit.*, p. 214.

adecuarse al procedimiento ordinario del art. 300 TCE que da cabida a las demás instituciones comunitarias competentes según el Tratado⁸⁵.

Los apartados 2º y 4º del art. 300 TCE coadyuvan a comprender el procedimiento comunitario ordinario de conclusión de tratados de forma algo más flexible y alejado de la rigidez presente en el tándem "Comisión -Consejo" incluida en el apartado 1º.

El Abogado General Tesauro se pronunció sobre la interpretación de la disposición 228 -actual 300- TCE y en concreto sobre la expresión incluida al comienzo del apartado 2º de art. 228: "(s)in perjuicio de las competencias reconocidas a la Comisión en este ámbito (...)"⁸⁶, señalando literalmente que:

"Se refiere más bien al hecho de que en el marco de la CEE, en determinados casos expresamente indicados, subsiste una *competencia limitada de la Comisión para concluir acuerdos*. Y me refiero (...)"⁸⁷ a las competencias que implícitamente le atribuyen los artículos 229

85 Cfr. sobre este tema, en este sentido, A.-P. ALLO: "Les accords administratifs entre l'Union Européenne et les organisations internationales", en *L'Union Européenne et les organisations internationales*, op. cit., pp. 60-62; P. BRÜCKNER: *Relations extérieures*, vol. 12, (Le droit de la Communauté Économique Européenne), J. Megret, op. cit., pp. 64-66, 127-130; C. CATTABRIGA: "La funzione attuale dell'art. 229 del Trattato CE per le relazioni tra la Comunità e le altre organizzazioni internazionali", op. cit., pp. 939-940; A. CHUECA SANCHO: *Acuerdos de sede con organizaciones internacionales celebrados en España*, Tecnos, Madrid, 1991, pp. 76-77; V. CONSTANTINESCO; J.P. JACQUÉ; D. SIMON: *Traité instituant la CEE. Commentaire article par article*, Economica, Paris, 1992, pp. 1459-1460; A. OLESTI RAYO en V. Abellán Honrubia y B. Vilá Costa (dir.): *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*, op. cit., p. 319; F. POCAR: "Processi decisionali comunitari nel campo delle relazioni esterne della Comunità Europea", *Symposium about The European Union as an Actor of International Relations*, University of Macerata, 5-7 April, 2001, p. 8, en http://www.unimc.it/symposium/rel_Pocar.pdf; A. REMIRO BROTONS: "Las relaciones exteriores ..., op. cit., p. 684; A. REMIRO BROTONS et al.: *Derecho Internacional*, op. cit., p. 215; J. ROLDÁN BARBERO: "La participación de la Unión Europea en organismos internacionales", en *Acción Exterior* ..., op. cit., p. 248; A. ROSAS: "Mixed Union-Mixed Agreements", en *International Law Aspects of the European Union*, (M. Koskeniemi, ed.), Kluwer Law International, The Hague, 1998, pp. 125-148, concretamente p. 126; MACLEOD, HENDRY, HYETT se muestran, por el contrario, más reacios a aceptar un *ius ad tractatum* de la Comisión en representación de la Comunidad, tratándose más bien -según ellos- de una especie de acuerdos informales, cfr. *The External Relations of the European Communities*, ..., op. cit., pp. 166-167; G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS y M. LÓPEZ ESCUDERO señalan que esta facultad de la Comisión en relación a acuerdos administrativos con OIs se debe a una "delegación" por parte del Consejo, en M. Díez de Velasco: *Las organizaciones internacionales*, op. cit., p. 634.

86 Esta referencia ya existía en la versión del TCEE anterior al Maastricht, siendo trasladada a partir de entonces al comienzo del apartado 2º.

87 La otra clase de acuerdos que la Comisión estaba capacitada para celebrar, -aparte de los basados en los arts. 229 a 231 TCE y a los que también hicieron referencia el Abogado General Tesauro y el TJCE- eran los concluidos con terceros Estados para que en sus territorios se reconocieran los salvoconductos expedidos por la Comunidad a favor de los funcionarios y agentes de las instituciones comunitarias -art. 7 del Protocolo

a 231 con el fin de asegurar las relaciones adecuadas con las demás organizaciones internacionales. Por otro lado, parte de la doctrina ha mantenido que dicha disposición indica que el Consejo puede delegar en la Comisión la competencia para concluir acuerdos en determinados casos específicos, posibilidad que, sin embargo, el Consejo siempre se ha negado a utilizar, a pesar de las peticiones en este sentido de la Comisión. Es significativo que dicha posibilidad encuentre ahora un reconocimiento formal y expreso en la modificación del artículo 228 aportada por el Tratado de Maastricht, recientemente entrado en vigor".⁸⁸

Efectivamente, en la modificación introducida en el TCE por el TUE en su primera versión, se recogieron expresamente los supuestos específicos en los que el Consejo podía autorizar a la Comisión la conclusión de determinados acuerdos, tratándose de un supuesto limitado: "a las modificaciones de acuerdos preexistentes celebrados por el Consejo en las formas habituales, y sólo cuando dicho acuerdo prevea que las modificaciones de que se trata tengan que adoptarse con arreglo a un procedimiento simplificado o por un órgano creado por el propio acuerdo."⁸⁹

En sentido contrario se manifiestan Rodríguez Iglesias y López Escudero cuando señalan -en relación con el art. 300 -ex 228- que el poder de conclusión del Consejo: "sólo está limitado en aquellos supuestos *de delegación* de esta facultad a la Comisión con relación a acuerdos administrativos con otras organizaciones internacionales y a tratados en los que se utiliza una forma simplificada de manifestación del consentimiento"⁹⁰.

sobre los Privilegios y las Inmunidades de las Comunidades Europeas-, v.g., el canje de notas firmado en diciembre de 1974 entre la Comisión y la Confederación Helvética sobre el reconocimiento por las autoridades suizas del *laisse-passer* emitido por las CC.EE. a los miembros y servidores de las instituciones europeas.

88 Cursiva añadida. *Vid.* conclusiones del Abogado General Sr. G. Tesauró, presentadas el 16 de diciembre de 1993 sobre el asunto C-327/91, *Francia c. Comisión*, sentencia del TJCE de 9 de agosto de 1994, *Rec. I*-3641-3680, concretamente, apdo. 24, pp. 3655-3656. En el mismo sentido, la argumentación del Gobierno francés recogida en la Sentencia, apdo. 29, p. 3675. D. LIÑÁN NOGUERAS, al referirse a la expresión con la que da comienzo el apartado 2º del art. 300 -ex 228- TCE, señala: "(...) debe entenderse atendiendo al régimen y a la práctica ya existentes en la materia que permiten la posibilidad de que la Comisión concluya acuerdos administrativos con organizaciones internacionales sobre la base de las previsiones realizadas en los arts. 302, 303 y 304 del Tratado CE. Junto a esto, el apartado 4º del art. 300 dispone (...)", pasando a examinar los supuestos de delegación del apartado 4º; cfr. *Instituciones y Derecho de la Unión ...*, *op. cit.*, pp. 344 y 345; J. RIDEAU: "La participation de l'Union Européenne aux organisations internationales", *op. cit.*, p. 319.

89 *Vid.* las conclusiones del Abogado General Sr. G. Tesauró, presentadas el 16 de diciembre de 1993 sobre el asunto C-327/91, *op. cit.*, *Rec. I*-3641-3680, en concreto, p. 3656. El apartado 4º del art. 300 -ex 228- TCE no ha sufrido modificación alguna tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam.

90 Cursiva añadida. Cfr. G.C. RODRÍGUEZ IGLESIAS y M. LÓPEZ ESCUDERO en M. Díez de Velasco:

Para ellos, la competencia de la Comisión se basa en una *autorización* por parte del Consejo, al igual que en los supuestos recogidos en el apdo. 4º del art. 300 -ex 228- TCE.

Nosotros estimamos que se trata de una competencia propia de la Comisión -y no de una delegación- si bien es una facultad ceñida a los términos del art. 302 -ex 229- TCE, es decir, que no podrá imponer obligaciones o cargas financieras a la Comunidad más allá de lo necesario para mantener aquellos vínculos de carácter administrativo, a sabiendas de las dificultades de trazar una frontera precisa al respecto.

Una vez delimitada la competencia de la Comisión, pongamos de relieve algunas peculiaridades deducidas del encabezado o título de estos convenios y de sus firmas .

Al intentar encontrar las singularidades entre aquellos acuerdos en los que en su *encabezado* figura una referencia a la Comunidad y los que la hacen a la Comisión, nos percatamos de que las diferencias son mínimas⁹¹; en los primeros podemos constatar que si bien su presentación resulta más formal -incluso alguno ha sido publicado en el *DOCE*- las referencias incluidas en la *parte dispositiva* se dedican indistintamente a la Comunidad y la Comisión⁹², su contenido es muy similar -incluso en estos casos-, de la firma del documento suele encargarse indistintamente algún representante de esta institución.⁹³

Las Organizaciones Internacionales, op. cit., pp. 623 y 634.

91 En el canje de notas concluido entre la OACI y la Comisión de las CC.EE. en 1989, la utilización en el encabezado del acuerdo de una referencia a este órgano, ha sido fuente de confusión tanto para el Consejo de la OACI como para su Presidente; así, en el instrumento de respuesta, los representantes de este organismo señalan que se "ha decidido por unanimidad *incluir a la Comisión de las CC.EE. en una lista de organizaciones* que pueden ser invitadas a participar en las reuniones adecuadas de la OACI" (cursiva añadida), *ibid.*, pp. 138-139.

92 *Ad ex.*, las referencias a la Comisión se suelen utilizar cuando se trata una cuestión relacionada con el trabajo a desempeñar, mientras que las realizadas a la Comunidad se encuadran en un contexto más genérico o global.

93 No es éste el caso de los acuerdos celebrados con el *CEMT* y con el *CAEM*, firmados -del lado de la Comunidad- por el Presidente del Consejo de las CC.EE., lo que explica en ambos supuestos la excepcional falta de referencias a la Comisión. Este último tiene un carácter muy genérico ya que marca el reconocimiento mutuo oficial de dos entes compuestos por Estados con políticas económicas dispares; *vid. Relations des Communautés Européennes avec les organisations internationales, op. cit.*, pp. 279-280 y 238.

En cuanto a la *firma* de estos acuerdos -consecuentemente con las facultades que hemo expuesto respecto de la Comisión-, suele estamparla alguno de los representantes de e institución: el *Presidente*⁹⁴, el *Vicepresidente*⁹⁵, un *miembro de la Comisión*⁹⁶, *Presidente del Grupo de Relaciones Exteriores*⁹⁷, algún *Director General* de la Comisión generalmente el de alguna de las Direcciones Generales encargadas de las relacione exteriores como la DG I, IA o IB o el competente en la materia principal sobre la que l organización concreta posee competencias⁹⁸, el *Secretario General Adjunto de l Comisión*⁹⁹. Excepcionalmente ha firmado el instrumento -del lado de la Comunidad- e *Presidente del Consejo de la Unión*.¹⁰⁰

94 Como instrumentos firmados por el **Presidente de la Comisión**, v.g., los canjes de notas concluidos entr la Comisión y el *Programa de las NU para el Medio Ambiente* de 1983; entre las CC.EE. y la *Liga de Estado Árabes* de 1984; entre la Comisión y *Eurocontrol*, el primero de 1980, el segundo de 1982; entre la Comisió y la *Organización Consultiva Marítima Intergubernamental* de 1974; con la *UNESCO* en 1973; con la *OMP* en 1977; vid., *Relations des Communautés Européennes avec les organisations internationales*, op. cit., pp. 85-86; 324-326; 292-297; 163-164; 134-135 y 178-179.

95 Cfr., como ejemplos de instrumentos firmados -del lado de la Comunidad- por el **Vicepresidente de la Comisión**, el acuerdo de relación concluido bajo la forma de un canje de notas entre la CEE y el *Centro Internacional de Altos Estudios Agrónomos Mediterráneos* de 1983; acuerdo de cooperación celebrado bajo la forma de un canje de notas entre la CEE y el *Consejo Internacional de Exploración del Mar* de 1987; canje de notas entre la Comisión de las CC.EE. y la *UIT* de 1988 -en este caso, firman dos representantes de la Comisión, uno de sus miembros y su Vicepresidente-; acuerdo de cooperación entre las CC.EE. y la *OIT* de 1978; *ibid.*, pp. 305-306; 230-231; 143-144 y 109-110.

96 V.g., los canjes de notas firmados -del lado de la Comunidad- por un **miembro de la Comisión**, *inter alia*, el concluido entre al Comisión de la CEE y la *ONUDI* de 1976; el realizado entre las CC.EE. y la *OMS* que establece las modalidades de cooperación entre las dos organizaciones de 1982 y el último del 2000; el canje de notas entre la Comisión de las CC.EE. y la *UIT* de 1988 -en este caso, firman dos representantes de la Comisión, uno de sus miembros y su Vicepresidente-; el primer canje de notas concluido con la *UNESCO* en 1964; *ibid.*, pp. 172-174; 152-154; 143-144 y 132-133. El último canje de notas concluido entre la OMS y la Comisión puede encontrarse en *DO C 1*, de 4 de enero de 2001, pp. 7-11.

97 V.g., los canjes firmados por el llamado **Presidente del Grupo de Relaciones Exteriores**, *inter alia*, los realizados entre la Comisión y las Secretarías Ejecutivas de la *Comisión Económica para Europa de las NU* de 1958, la *Comisión Económica y Social para Asia y el Extremo Oriente* de 1959; con *ACNUR* en 1960; *ibid.*, pp. 42-43; 46-48 y 66-67.

98 Cfr. los canjes de notas firmados, del lado de la Comisión, por el **Director General**, *inter alia*, con la *Comisión Europea de la Aviación Civil* de 1980; con *ASEAN* en 1975; con la *OEA* de 1970; *ibid.*, pp. 300-302; 308-310 y 314-316.

99 Cfr. el segundo canje de notas concluido entre la Comisión y la *CCNR* de 1987; *ibid.*, pp. 287-290.

100 *Ad ex.*, el tercer canje de notas de la CEE con la *CEMT* de 1975, según el instrumento de respuesta de la Conferencia, iba dirigido al "Presidente del Consejo de Ministros de las CC.EE."; la declaración conjunta relativa al establecimiento de relaciones oficiales entre la CEE y el *CAEM* de 1988, la firman dos representantes de cada organismo, además del Presidente del Consejo de las CC.EE. y otro miembro de la CEE; *ibid.*, pp. 279-280 y 238.

Art. 46 C. Viena 1986 7
 nulidad tratado por violación - disp. 21

Cada uno de ellos podría representar a la Comunidad en virtud del puesto especialmente representativo que ocupa dentro de ésta, y ello a pesar de no presentar los poderes adecuados en el acto de la firma, porque, teniendo en cuenta el apartado 3º del art. 7 de la Convención de Viena de 21 de marzo de 1986 sobre el Derecho de los Tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre OIs ha podido deducirse de la práctica de sus órganos competentes.¹⁰¹

II.1.1.2 Del lado de las organizaciones internacionales

Del lado de las *organizaciones internacionales* con las que la Comunidad concluye estos *acuerdos*, las referencias suelen ir destinadas a la propia entidad con subjetividad internacional o al órgano con el que se entabla la relación -en el caso de las Comisiones Económicas Regionales de las NU, a sus *secretarías ejecutivas*-; en este último caso puede ocurrir que estos órganos no concluyan el acto en su nombre, sino en el de la organización con personalidad jurídica internacional -las NU, en este caso-, que deberá poseer entre sus reglas la facultad para concluir tratados¹⁰². En algunos supuestos los Estatutos fijan la intervención de los distintos órganos, las dificultades aparecen cuando guardan silencio al respecto.

El panorama se complica en el interior de las NU, donde existen órganos *subsidiarios* - algunos de carácter técnico como el Programa Mundial de Alimentos- que se encuentran investidos de cierta capacidad jurídica internacional para concertar tratados.¹⁰³

101 *Vid.* el precepto en cuestión, reproducido más abajo, junto con el comentario de la Comisión de Derecho Internacional al respecto.

102 Cfr. art. 6 de la Convención de Viena de 21 de marzo de 1986 sobre el Derecho de los Tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre estas últimas. Ya señalamos que el *ius ad tractatum* constituye una de las manifestaciones principales de los sujetos de Derecho internacional. Esta Convención puede encontrarse en la *REDI*, vol. XXXIX, 1987, 1, pp. 357-391.

103 *Vid.* CHUECA SANCHO: *Acuerdos de sede con organizaciones internacionales celebrados en España*, *op. cit.*, pp. 73-76; confróntense, igualmente, en esta obra, el asunto relativo a la Delegación del ACNUR en España, que firmó un acuerdo en nombre de las NU por carecer de tal facultad, y el celebrado entre España y la Comisión -en representación de las CC.EE.- para establecer su Oficina de Prensa e Información en Madrid, pese a los desafortunados términos empleados en el instrumento del canje de notas correspondiente a la Comisión.

En cuanto a la *firma* del documento, como generalmente adoptan la forma de canjes de notas, el procedimiento de conclusión se condensa en dos instrumentos, en uno de los cuales, consta la identidad de la persona que actúa en representación del organismo junto al puesto jerárquico que ocupa en él.

Según el ya citado apartado 3º del art. 7 de la Convención de Viena de 1986, para la adopción, autenticación o manifestación del consentimiento en obligarse por un tratado:

"(...) se considerará que una persona representa a esa organización:

- a) si presenta los adecuados poderes; o
- b) si se deduce de la práctica de los órganos competentes de la organización o de otras circunstancias que se considera a esa persona representante de la organización para ese efecto sin la presentación de poderes."

En los comentarios de la Comisión de Derecho Internacional referentes a esta disposición, se pone de relieve que:

"(...) en la práctica de las organizaciones internacionales no se utilizan habitualmente para estos efectos documentos formales. Los tratados actualmente celebrados por las organizaciones internacionales son en gran medida tratados bilaterales (...) precedidos de canjes de correspondencia que determinan generalmente sin dejar lugar a dudas la identidad de las personas físicas llamadas a efectuar, en nombre de la organización, determinados actos relativos al procedimiento de celebración (en sentido amplio) de un tratado".¹⁰⁴

De la práctica examinada deducimos que suelen firmar estos instrumentos, del lado de la organización con la que la Comunidad o la Comisión entabla la relación, el *Secretario General, Director General o Presidente* -según la denominación utilizada en cada una para

104 Cfr. *An. CDI*, 1982, vol. II, 2ª parte, p. 27, párrafo 7) al comentario del art. 7, documento A/CN.4/SER.A/1982/Add.1(part 2). En el mismo sentido, véase, A. REMIRO BROTONS *et al.*: *Derecho Internacional*, *op. cit.*, p. 202, al señalar que actualmente los "plenos poderes" se caracterizan por una mayor concreción, un menor formalismo y solemnidad, junto con una pérdida relativa de su operatividad; concretamente indica que no es frecuente el otorgamiento de un documento expresamente habilitante de las personas que actúan como sus representantes, entre otras razones por las dificultades que existen para determinar el órgano competente para otorgarlo. Lo normal es que la representación se deduzca de la correspondencia previamente intercambiada o de otros usos que han ido arraigado dentro de cada Organización (...).

designar al más alto funcionario-¹⁰⁵, el *Secretario* o *Director Ejecutivo*¹⁰⁶ o algún *Adjunto* de aquéllos.¹⁰⁷

El jefe jerárquico de los funcionarios de la organización -el más alto funcionario- junto con sus adjuntos inmediatos son considerados, en la práctica, los representantes de la organización sin más documentación acreditativa; en estos casos sus potestades convencionales quedarían subsumidas en el inciso b) del apartado 3º del art. 7 de la Convención de Viena del 1986.¹⁰⁸

Estas personas estarían capacitadas para obligar en el marco del Derecho internacional a la organización si concurrieran los demás elementos necesarios para calificar al acto de tratado internacional.

De todo lo que hemos expuesto en relación con el primer requisito relativo a la "imputabilidad del acuerdo a entes dotados de subjetividad internacional", deducimos que en el Derecho de la Unión Europea existe la posibilidad de que la Comisión sea la única institución encargada de concluir cierto tipo de tratados internacionales¹⁰⁹, entre los que se encuentran aquéllos que establecen relaciones de carácter técnico con organizaciones. Por ello, el hecho de que en el encabezado del canje de notas o del convenio aparezca la "Comisión" -y no la CE- o las referencias en la parte dispositiva se dediquen en su mayor

105 Por ejemplo, Secretario General de la *OMCI/OMI*; Director General de la *FAO*, Director General de la *OIT*; Director General de la *UNESCO*; Presidente del Consejo de Ministros de la *CEMT*; *ibid.*, pp. 163-166; 114-116; 107-108; 132-135 y 279-280.

106 *Ad ex.*, el canje de notas concluido entre la Secretaría de la *Comisión Económica para Europa de las NU* y la Comisión de 1958 fue firmado -del lado de la Comisión Regional- por el *Secretario Ejecutivo* de la misma; asimismo los concluidos en 1959 con la *Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para Asia y Extremo Oriente* y con la de la *Comisión Económica y Social para Asia Occidental* de 1982; el acuerdo de relación entre el *Fondo de las NU para la Lucha contra el Abuso de Drogas* celebrado con las CC.EE. en 1987 fue firmado por el *Director Ejecutivo* del organismo; *idem.* con respecto al canje de notas de 1983 concluido por la Comisión y el *Programa de NU para el Medio Ambiente*; *ibid.*, pp. 42-43; 46-48; 56-57; 80-81 y 85-86.

107 Por ejemplo, el Alto Comisario Adjunto de *ACNUR*; *ibid.*, pp. 66-67.

108 Cfr. *An. CDI*, 1982, vol. II, 2ª parte, párrafo 7) *in fine* al comentario del art. 7, *loc. cit.*, p. 27.

109 Lo que no obsta para que la Comisión tenga al corriente al Consejo de sus intenciones de celebrar acuerdos de carácter administrativo, cooperando mutuamente a tal fin -cfr. párrafo 2º del art. 3 TUE-.

parte a aquélla e incluso sea un representante de la misma la que lo firme, no debe hacernos pensar que, en todos los casos, se trata del propio órgano el que realiza el acto en su nombre, sino que en algunos supuestos lo hace en representación de la Comunidad¹¹⁰, porque está legitimado por el TCE. Ahora bien deberán de concurrir los elementos necesarios para encontrarnos ante un "verdadero" tratado internacional¹¹¹.

II.1.2 SU SOMETIMIENTO AL DERECHO INTERNACIONAL

Para diferenciar los tratados regidos por el ordenamiento jurídico internacional de los acuerdos *no normativos*, examinaremos, en primer lugar, el contenido de estos acuerdos de trabajo celebrados entre la Comunidad y otras organizaciones internacionales para averiguar si producen efectos jurídicos y, en segundo lugar, nos detendremos en distinguir en ellos ciertos elementos típicos de los tratados internacionales.

II.1.2.1 El contenido de estos acuerdos¹¹²

Los acuerdos de trabajo -generalmente canjes de notas- concluidos entre la Comunidad y organizaciones internacionales incluyen derechos y obligaciones mutuos para establecer los vínculos adecuados que formalicen la cooperación de carácter administrativo que se

110 Un problema similar se presenta con los nuevos arts. 24 y 38 TUE que permiten al Consejo celebrar determinados acuerdos en los ámbitos de los Títulos V y VI, sin señalar quién concluye realmente tales acuerdos; *vid. supra* sobre este tema.

111 Utilizamos la expresión "verdadero" tratado internacional, en el sentido de un tratado regido por el ordenamiento jurídico internacional.

112 Durante la Conferencia de Viena que precedió a la adopción de la Convención sobre el Derecho de los Tratados reunida durante las primaveras de 1968 y 1969, se sugirió la inclusión del requisito relativo a la producción de efectos jurídicos como indispensable para la existencia de un verdadero tratado internacional, diferenciándose así de otros instrumentos que no creaban derechos y obligaciones -v.g., declaraciones de principios, acuerdos entre caballeros-; finalmente, alegando que esta característica dependía de cada caso concreto y que la producción de efectos jurídicos se encontraba implícita en el giro *regidos por el Derecho Internacional*, "se desechó como superflua"; *vid. J.A. PASTOR RIDRUEJO: Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, 8ª edición, Tecnos, Madrid, 2001, p. 93; A. MANGAS MARTÍN en M. Díez de Velasco: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 13ª edición, Tecnos, Madrid, 2001, pp. 152-153. Algunos autores sí que desglosan esta exigencia en dos: 1) que el acuerdo genere derechos y obligaciones jurídicas, y 2) que su marco regulador sea el Derecho internacional, incluyendo -naturalmente- la imputabilidad de los mismos a sujetos de Derecho internacional; *vid. A. REMIRO BROTONS, R. RIQUELME CORTADO, E. ORIHUELA CALATAYUD, J. DÍEZ-HOCHLEITNER, L. PÉREZ-PRAT DURBÁN: Derecho Internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, p. 184.

disponen a inaugurar. En la mayoría de los casos, los cometidos de ambas partes son recíprocos, salvando algunos supuestos, como la imposibilidad para los representantes de los organismos -o de terceros Estados- con los que se establece la relación de acudir en calidad de observadores a las sesiones de la Comisión, al estar vetada la asistencia a delegaciones ajenas a los Estados miembros¹¹³; la solución en estos supuestos es permitir a aquéllos su participación en grupos de trabajo de la Comisión o preparar reuniones *ad hoc* sobre temas de interés para la organización concreta.¹¹⁴

Los derechos y obligaciones que concretan las modalidades de cooperación entre estos organismos suelen incluirse en la parte dispositiva de uno de los instrumentos del canje de notas, limitándose el *partenaire* -en la mayoría de los casos- a aceptar y reproducir lo anterior; excepcionalmente aparecen recogidos en un anexo.¹¹⁵

Teniendo en cuenta estos acuerdos, examinemos a qué se obligan las partes de forma concreta:

- Uno de los supuestos más comunes consiste en que las partes asuman el compromiso de *intercambiarse documentación e información* sobre las actividades que se desarrollan en cada una de las organizaciones -en ocasiones de forma periódica, y excepcionalmente se comprometen a mantener la confidencialidad de los documentos canjeados-¹¹⁶. *V.g.*, es

113 *Vid.* J. GROUX y P. MANIN: *Las Comunidades Europeas en el orden internacional*, Perspectivas Europeas, Luxemburgo, 1984, p. 32.

114 En ocasiones el conocimiento limitado entre los organismos que van a concluir uno de estos acuerdos de carácter administrativo queda reflejado en el canje de instrumentos, a pesar de las conversaciones previas mantenidas antes de formalizar los canjes de notas y los contactos existentes *de facto* en algunos casos. Un ejemplo que ilustra este desconocimiento se encuentra en el segundo instrumento del canje de notas entre la Comisión y ACNUR de 1960, en el que el representante de la Comisión advierte de la imposibilidad de aceptar la sugerencia presentada por el Alto Comisario Adjunto de aquel organismo respecto a la invitación de observadores a las reuniones públicas de las dos instituciones, señalando expresamente: "Il nous serait évidemment agréable de pouvoir assister à titre d'observateur aux réunions du Comité Exécutif du Programme du Haut Commissaire. Toutefois, je me permets de vous rendre attentif au fait qu'il n'y a pas de séances publiques de la Commission de la Communauté Economique Européenne auxquelles des observateurs de l'Office du Haut Commissaire puissent assister au même titre"; sugiriendo como alternativa las consultas regulares a nivel de grupos de trabajo en el seno de los Servicios de la Comisión; *vid. Relations des Communautés Européennes avec les organisations internationales, op. cit.*, pp. 66-67.

115 Cfr. el anejo adjunto al canje de notas entre las Comunidades Europea y la OMS de 1982, *ibid.*, pp. 152-154.

116 Cfr. el canje de notas de 20 de noviembre de 1972 entre la Comisión y el FMI, en *La Communauté Européenne, les organisations internationales et les accords internationaux*, Commission des CC.EE.,

común el envío mutuo de los informes anuales elaborados por los órganos de las respectivas organizaciones y la remisión posterior de las observaciones que estimen pertinentes el órgano del que emanó el *dossier*; otro ejemplo consiste en el envío periódico de listados de información sobre las reuniones que van a tener lugar en los distintos órganos, con finalidad de poner en conocimiento de la Comunidad las materias que van a ser debatidas en la importancia del evento. Esta fórmula de cooperación es la que aparece con mayor frecuencia en los *acuerdos de relación* -prácticamente en todos ellos-; pese a ser obligación simple y sencilla de satisfacer, tiene una importancia fundamental ya que permite conocer los ámbitos de trabajo específicos de los que se ocupa cada organismo siendo éste un requisito previo para poner en marcha los mecanismos necesarios para mayor profundización en determinadas áreas de interés común, es decir, la inclusión de esta obligación constituye uno de los pilares básicos que facilita cualquier tipo de vinculación entre las organizaciones; gracias a la información obtenida, la Comunidad puede comunicar a la Secretaría de la organización su deseo de acudir a alguna de las sesiones que trate asuntos de su interés, a lo que ésta puede responder remitiendo una invitación para que la representación de la Comunidad asista en determinadas condiciones.¹¹⁷

Esta obligación aparece únicamente limitada a no proporcionar información catalogada como *confidencial*.

- La posibilidad de *realizar consultas y asistirse mutuamente* sobre cuestiones de interés común aparece frecuentemente en estos instrumentos, con el propósito de alcanzar los objetivos en ámbitos determinados y asegurar una coordinación más eficaz en la ejecución de programas conjuntos. En su esencia, este mecanismo coadyuva a evitar la duplicidad de esfuerzos en áreas ya trabajadas en profundidad o desde una perspectiva diferente a la usada en una de las organizaciones; es un medio, por tanto, que trata de evitar una mala gestión de recursos económicos y humanos¹¹⁸.

Luxembourg, 1983, pp. 124-125.

¹¹⁷ En algunos acuerdos se incluye una referencia a los ámbitos de interés común entre ambas organizaciones, señalando que se trata de una enumeración no exhaustiva, para permitir la ampliación según el devenir de los acontecimientos. En ocasiones se recoge en un anexo a los instrumentos que forman el convenio; cfr. el concluido entre la Comisión y la ONUDI en 1976, *ibid.*, pp. 172-174. Aún en estos casos, el intercambio de información se presenta como una actividad esencial para el buen funcionamiento de las relaciones entre la Comunidad y otros organismos.

¹¹⁸ Cfr. J. ROLDÁN BARBERO: "La participación de la Unión Europea en organismos internacionales", en

- En algunos instrumentos, la Comunidad y la organización en cuestión se comprometen a *celebrar reuniones mixtas* con representantes de ambas partes con el fin de impulsar actividades comunes; también puede fijarse la periodicidad de las mismas y el lugar de reunión, en ocasiones de forma alternativa en las respectivas sedes de estas instituciones.¹¹⁹

- Las partes pueden obligarse a *designar a los representantes* de cada organismo, que se *encargarán de mantener los contactos* sobre cuestiones de interés común, como la organización de reuniones mixtas fijando los ámbitos a discutir.

- Los convenios pueden establecer la *constitución de un órgano común de contacto o de trabajo* entre la Comunidad y la organización, que se ocupará de impulsar y coordinar las relaciones entre ambas partes, así como de realizar informes sobre los progresos alcanzados.¹²⁰

- En ocasiones se concretan cuestiones relativas a la *financiación de las acciones de cooperación* desarrolladas; generalmente se establece que las modalidades se establecerán en cada caso concreto y de común acuerdo entre las partes, en otros casos se establece que la Comunidad reembolsará los gastos que asciendan a una cantidad de cierta importancia, siempre que requiera a la organización para que le preste asistencia técnica¹²¹.

- Las partes pueden convenir en *designar oficinas de conexión*, como la *oficina de representación de la organización acreditada ante la Comisión en Bruselas* y/o la *delegación de la Comisión* que se encuentre en la ciudad del Estado en el que radique la

Acción Exterior ..., *op. cit.*, p. 248. *Vid.* sobre la conclusión de acuerdos para evitar duplicidades, el artículo XV del Acuerdo para la creación de la Comisión del Atún para el Océano Índico, en *DO L 236*, de 5 de octubre de 1995, p. 29.

¹¹⁹ Cfr. el canje de notas entre la Comisión y la UNESCO de 1962 y 1974, en el que ambas establecen un "grupo de trabajo mixto", la frecuencia y el lugar alternativo de sus sesiones; *ibid.*, pp. 132-135.

¹²⁰ Cfr. el canje de notas entre la Comisión y la OIT de 1961, que crea un "Comité permanente de contacto", o el concluido con ASEAN en 1975, que instituye un "Grupo de Estudio Conjunto"; *ibid.*, pp. 107-108 y 308-310.

¹²¹ *Vid.* al respecto lo establecido en el último canje de notas de la OMS y de la Comisión, en *DO C 1*, de 4 de enero de 2001, pp. 7-11, concretamente *in fine*.

sede la organización -en el caso de existir una representación de esta institución *ad hoc* ante el organismo, las referencias se dedican a esta última-¹²².

- En ocasiones se incluye la aceptación por parte de la organización concreta de *permitir la asistencia de una representación de la Comunidad a la sesión de un determinado órgano o a la reunión de un comité de expertos* concreto -a veces se hace mención expresa a la participación en calidad de observador- sometida, en algunos supuestos, a invitación¹²³. Aunque más adelante nos ocuparemos con detenimiento de examinar la condición de observador de la Comunidad en organizaciones, algunos de estos *acuerdos* conceden el *status* de observador esporádico o no permanente, que ofrece el organismo. Pueden fijarse los *comités* concretos u órganos de la organización a los que la representación comunitaria estaría autorizada a asistir -en consonancia con los ámbitos de interés común-.

Estos son algunos datos que estos convenios incluyen al respecto:

. en relación con el *lugar* que puede ocupar la representación comunitaria en la sala del órgano, en ciertos supuestos se ha concretado la utilización de una zona intermedia localizada entre las ocupadas por las delegaciones de los Estados miembros de la organización y otros observadores o participantes en ella;¹²⁴

122 *Vid.* el canje de notas entre la Comisión y el PNUMA de 1983, que se refiere a la delegación de aquella en Nairobi -Kenia- como nexo de relación; el concluido entre la Comisión y la Liga de Estados Árabes en 1985 que hace mención a la representación de esta Organización en Bruselas; en ocasiones, alguna de las partes se ha comprometido a trasladar la oficina regional de su Organización a la capital belga desde otra ciudad europea con el objetivo de conseguir una cooperación más profunda entre ambas -vease el instrumento concluido en 1971 entre la Comisión y la OEA-; *ibid.*, respectivamente, pp. 85-86; 324-326 y 314-316. A raíz de estos ejemplos, ponemos una vez más de relieve la vinculación entre la dos primeras formas de manifestación del *ius communicandi*.

123 Algunos *acuerdos* incluyen la conveniencia de fijar un sistema más equitativo a la hora de conceder a la representación comunitaria el derecho a asistir a las sesiones de los órganos que discuten sobre temas de competencia comunitaria, evitando que la decisión sea adoptada discrecionalmente por los funcionarios responsables de la secretaría del órgano, tomándose en su lugar mediante una resolución explícita del propio órgano.

124 Como veremos más adelante, el difícil encuadramiento de la Comunidad en la sala de deliberaciones de un órgano al que acude en calidad de "observador" manifiesta su naturaleza compleja. En ocasiones se le proporciona un lugar situado entre los miembros de pleno derecho y los observadores asistentes al acto, lo que muestra que su *status* presenta unos privilegios que lo diferencian del resto de los sujetos que disfrutan de tal condición.

. en los documentos de trabajo que se reparten al comienzo de las sesiones con el objetivo de informar a todos los participantes de la presencia y composición de cada una de las *representaciones asistentes*, se ha establecido en ciertos casos la obligación de incluir a la delegación comunitaria;

. se prevé la posibilidad de llegar a un acuerdo para que la representación comunitaria utilice una *placa identificativa* -al igual que el resto de las delegaciones-; actualmente, se inscribe en ella el nombre de "UE", pese a que la concesión del estatuto de observador se hace a favor de la CE;

. se puede incluir el *derecho de expresión* o de manifestarse tomando la palabra en los debates -lo que es común, bajo determinadas condiciones, cuando se disfruta del estatuto de observador-; sin embargo, en estos casos acuerdos tal posibilidad se deja apuntada para ser concretada con posterioridad, por ejemplo, con el órgano competente¹²⁵.

Cuando nos encontramos en el caso inverso de esta actividad, la cuestión se complica, ya que la participación de representaciones de organizaciones en las sesiones de las instituciones comunitarias no está permitida -como ya señalamos anteriormente-, es decir, no hay reciprocidad en la concesión de un estatuto determinado; con tal motivo se fomentan las reuniones *ad hoc* entre ambas partes en el seno de los órganos comunitarios.¹²⁶

- Es frecuente encontrar al final de estos instrumentos un apartado que recoja una especie de *cajón de sastre* permitiendo a las partes el establecimiento posterior de otras medidas prácticas de colaboración o de modificación de las ya fijadas en los mismos. Una característica común de estos acuerdos es la utilización de fórmulas muy amplias y flexibles que requieren una concreción a medida que se vayan poniendo en marcha; esta es una singularidad común en este tipo de convenios que, pese a incidir en la constatación de verdaderos derechos y obligaciones jurídicos, no anula su posible existencia, ya que en la

125 En cada una de estas precisiones incluidas en los acuerdos de carácter administrativo, volvemos a engarzar con las formas segunda y tercera que pueden revestir las relaciones de la CE con organizaciones internacionales.

126 Únicamente se permite la asistencia en calidad de observadores en agrupaciones específicas dentro del marco de relaciones con el grupo ACP.

mayoría de los supuestos se intercalan tanto disposiciones de carácter más vago e impreciso con otras más definidas y acotadas.

De todo lo expuesto deducimos que estos acuerdos de carácter administrativo contienen derechos y obligaciones jurídicos en prácticamente todos los casos, y que la utilización en su redacción de fórmulas verbales que no incluyen un modo imperativo, no anula su capacidad de producir efectos jurídicos entre las partes, por lo que podrían constituir "tratados internacionales" si el otro requisito se satisficiera.

II.1.2.2 Elementos típicos de los tratados regidos por el Derecho internacional

De los acuerdos que hemos venido examinando podemos resaltar una serie de *elementos característicos* típicos de los tratados internacionales:

- El primero se refiere a la inclusión en muchos de estos convenios de una fórmula en la que las partes expresamente *manifiestan su voluntad de quedar obligadas* por los mismos; como generalmente adoptan la forma de canjes de notas, en el primero de los instrumentos, *in fine*, se propone a la otra parte que, si está de acuerdo con lo que en él se establece, esa carta y la respuesta afirmativa de confirmación que reenvíe -en ocasiones incluyendo expresamente anexos- sean consideradas como constitutivas de un acuerdo que establece las relaciones entre la Comunidad -o la Comisión- y la organización en concreto ¹²⁷.

Ahora bien, la ausencia de una manifestación similar no condiciona exclusivamente la calificación de tales convenios como tratados internacionales, a no ser que las partes los desprovean, expresa o implícitamente, de su carácter jurídico obligatorio, negando su sometimiento al Derecho internacional. Existe, pues, una presunción *iuris tantum* a favor de

¹²⁷ Ejemplos de este tipo de fórmulas, o similares, las encontramos en los acuerdos concluidos por la Comunidad con la UNESCO en 1964 y en 1973; con la OMS en 1972, en 1982 y en el 2000; con la Organización Consultiva Marítima Intergubernamental en 1974; con la ONUDI en 1976; con EUROCONTROL en 1980; con la Comisión Europea de la Aviación Civil en 1980; respectivamente en *Relations des Communautés Européennes avec les organisations internationales*, op. cit., pp. 85-87; 132-135; 150-151; 163-164; 172-174; 292-295 y 300-302. El canje de notas entre las CC.EE. y la OMS de 1982 puede encontrarse en JO L 300, 28 de octubre de 1982, pp. 20-22. El de 2000 en DO C 1, de 4 de enero de 2001, pp. 7-11.

la calificación de los acuerdos como tratados internacionales, por lo que necesitaremos contrastar los otros requisitos que hemos examinado.

- En segundo lugar, al utilizar el tipo de fórmula anteriormente descrita para manifestar la voluntad de constituir un acuerdo, se suele fijar, a continuación, la *entrada en vigor* del mismo en la fecha en la que la otra parte responde aceptando el texto y las condiciones incluidas en el instrumento¹²⁸. En ocasiones se guarda silencio al respecto, en cuyo caso habría que constatar cuándo existe el consentimiento de las organizaciones negociadoras en obligarse por el tratado; a partir de ese momento, el acuerdo tendría vigencia. Nada impide para que el otorgamiento del consentimiento se haga coincidir con la firma. Así, en los tratados bilaterales -los que nos ocupan- suele concordar la entrada en vigor con la prestación del consentimiento (enmascarada en la firma); por tanto, en los canjes de notas que estudiamos, los acuerdos serían efectivos a partir de la fecha incluida en el documento de respuesta en el que se manifiesta la aceptación de lo establecido en el primero¹²⁹. La fecha de la firma del acuerdo puede indicar el momento de la entrada en vigor del mismo¹³⁰. El hecho de que algunos acuerdos concluidos por la CE con organizaciones internacionales no se encuentren publicados en el *DOCE* no obsta para su obligada aplicación, ya que no existe ninguna norma en el Derecho primario comunitario que obligue a tal cosa. El Reglamento interno del Consejo, en su versión de 1999, ha establecido la publicación de los "acuerdos internacionales celebrados por la Comunidad o de conformidad con el art. 24 TUE"¹³¹; una medida muy acertada en aras de la seguridad jurídica. Antes de 1999 estas publicaciones tenían un carácter excepcional¹³².

128 Cfr. el apartado 1º del art. 24 de la Convención de Viena de 21 de marzo de 1986, que señala: "Un tratado entrará en vigor de la manera y en la fecha que en él se disponga o que acuerden (...) las organizaciones internacionales negociadoras".

129 Cfr. el apartado 2º del art. 24 de la Convención de Viena de 21 de marzo de 1986, que reza: "A falta de tal disposición o acuerdo, el tratado entrará en vigor tan pronto como haya constancia del consentimiento de (...) todas las organizaciones negociadoras en obligarse por el tratado".

130 Vid. J. RAUX: *Les relations extérieures de la CEE*, Cujas, París, 1966, pp. 209-213.

131 Vid. Decisión del Consejo de 31 de mayo de 1999, por la que se adopta su Reglamento interno, inciso g) del apartado 1º del art. 15; en *DO L* 147, de 12 de junio de 1999, pp. 13-22.

132 Vid. J. RAUX, *op. cit.*, p. 211. *Ad ex.*, los acuerdos concluidos por la Comunidad con la OIT o con la Comisión Central para la Navegación por el Rhin. En la generalidad de los casos se publicaban si eran celebrados a través del proceso ordinario, es decir, con la participación del Consejo, y no los adoptados únicamente por la Comisión.

Otras veces, estos acuerdos se integran en un único instrumento, concretándose expresamente en él las condiciones para la entrada en vigor.¹³³

- Otro dato de interés que se incluye es la *duración de los acuerdos*. En algunos acuerdos se fija un plazo limitado a un número de años durante el cual el acuerdo permanecerá en vigor; en ocasiones se incluyen prórrogas tácitas o se prevén posibles *modificaciones* tras un periodo de tiempo concreto que compromete a las partes a volver sobre la aplicación del acuerdo; pero en la generalidad de los casos nada se dice al respecto, por lo que habrá que inferir de las disposiciones del convenio cuál fue la intención de las partes al respecto, deduciendo que la mayoría son acuerdos de duración ilimitada; esta solución se aplica igualmente en lo relativo a la de *denuncia* o de *retirada* del mismo¹³⁴; en cuanto a su posible *suspensión*, se permitiría si hubiera consentimiento por ambas partes, aunque sería una situación de carácter extraordinario debido a la simpleza de las obligaciones recogidas en este tipo de tratados¹³⁵.

Todas estas características que hemos comentado ponen de relieve las similitudes que guardan los convenios de carácter administrativo que se concluyen por la Comisión - generalmente en nombre de la Comunidad- y una organización determinada, con los

133 Cfr. el apartado 1º del art. 24 Convención de Viena de 21 de marzo de 1986. Las fórmulas utilizadas son amplísimas, ya que se dejan a la libre elección de los sujetos negociadores. En ocasiones la entrada en vigor se hace depender no únicamente de la constatación de la manifestación del consentimiento de las partes, sino que puede someterse al transcurso de un plazo; por ejemplo, en algunos casos se señala que el acuerdo entrará en vigor el primer día del mes siguiente a la fecha en la que las partes contratantes se hayan notificado el cumplimiento de los procedimientos internos necesarios a tal efecto; en otros casos, en el día de su firma por los representantes de los organismos. *Vid.*, respectivamente, acuerdo de cooperación entre la CEEA y el OIEA de 1 de diciembre de 1974, y acuerdo de relación entre el Fondo de las NU para la Lucha contra el Abuso de Drogas celebrado con las CC.EE. de 19 de junio de 1987, en *Relations des Communautés Européennes avec les organisations internationales*, *op. cit.*, pp. 186-188 y 80-81.

134 Cfr. art. 56 de la Convención de Viena de 21 de marzo de 1986, que señala: 1. "Un tratado que no contenga disposiciones sobre su terminación ni prevea la denuncia o el retiro no podrá ser objeto de denuncia o de retiro a menos: a) que conste que fue intención de las partes admitir la posibilidad de denuncia o de retiro; o b) que el derecho de denuncia o de retiro pueda inferirse de la naturaleza del tratado. 2. Una parte deberá notificar con doce meses por lo menos de antelación su intención de denunciar un tratado o de retirarse de él conforme al párrafo 1." *Vid.* canje de notas entre la Comisión y la ONUDI de 1976, en cuyo apartado 5º se establece la posibilidad de modificación si existe consentimiento por las dos partes y un periodo de preaviso de un año para la eficacia de la denuncia; una cláusula idéntica se recoge en el celebrado con la UNESCO en 1964; *ibid.*, pp. 172-174 y 132-133.

135 Al respecto, el art. 57 de la Convención de Viena de 1986 reza: "La aplicación de un tratado podrá suspenderse con respecto a todas las partes o a una parte determinada: a) conforme a las disposiciones del tratado; o b) en cualquier momento, por consentimiento de todas las partes previa consulta con (...) las demás organizaciones internacionales".

tratados internacionales bilaterales celebrados en forma simplificada, que regula el Derecho internacional de los tratados, lo que permite afirmar, en determinados casos, que aquéllos son susceptibles de incluirse dentro de esta última categoría. Por el contrario, llama la atención la falta de publicidad que ha caracterizado tradicionalmente a estos acuerdos, recogidos en publicaciones internas de las Comunidades Europeas y que, afortunadamente, comienza a subsanarse con su publicación en el *DOCE*¹³⁶.

II.2 RECAPITULACIÓN

Del análisis de los requisitos en los que nos hemos detenido para averiguar si los *acuerdos de trabajo* concluidos en virtud del art. 302 TCE entre la Comisión -en nombre de la Comunidad- y una organización, pueden constituir verdaderos tratados internacionales, hemos constatado que en cada uno de ellos ha sido posible reunir las exigencias necesarias para que, en el caso de darse conjuntamente, pudiéramos referirnos a acuerdos regidos por el ordenamiento jurídico internacional.

Será necesario comprobar caso por caso el cumplimiento de los requisitos, solo así tendremos la certeza de hallarnos ante un tratado internacional.

Ahora bien, ¿cuáles serían las diferencias entre uno de estos acuerdos de carácter administrativo que hemos podido calificar como *tratado internacional* y otro que no ha reunido todos los requisitos?

La característica fundamental sería que el primero constituiría un acuerdo internacional jurídicamente obligatorio, y el segundo un acuerdo no formal estableciendo compromisos no exigibles por la vía de la responsabilidad internacional¹³⁷. Por tanto, la diferencia clave radicaría en ese *carácter jurídico obligatorio* predicable del contenido incluido en la parte dispositiva de los acuerdos bilaterales, que en caso de violación grave de alguna de las disposiciones del mismo por una de las partes, facultaría a la otra "a alegar la violación

¹³⁶ Como señalamos, el Reglamento interno del Consejo en su versión de 31 de mayo de 1999 ha recogido la necesaria publicación de los acuerdos internacionales celebrados por la Comunidad o de conformidad con el art. 24 TUE; *vid.* el art. 15.1º.g), en *DO L* 147, de 12 de junio de 1999, pp. 13-22.

¹³⁷ *Vid.* O. CASANOVAS Y LA ROSA: "La competencia de la Comisión para concluir acuerdos internacionales (Comentario a la sentencia del TJCE de 9 de agosto de 1994 *República Francesa c. Comisión*, asunto C-327/91)", *RIE*, vol. 22, nº 2, 1995, pp. 533-553, especialmente p. 552.

como causa para dar por *terminado* el tratado o para *suspender* su aplicación total o parcialmente"¹³⁸; sus consecuencias principales serían, respectivamente, salvo que el tratado dispusiera o las partes convinieran otra cosa, eximir "a las partes de la obligación de seguir cumpliendo el tratado" y eximir "a las partes entre las que se suspenda la aplicación del tratado de la obligación de cumplirlo en sus relaciones mutuas durante el periodo de suspensión"¹³⁹; en caso de incumplimiento de lo estipulado en el mismo, ello daría lugar a responsabilidad internacional, sea cual fuere la gravedad del incumplimiento.

Tras haber diseccionado estos acuerdos, podemos concluir señalando que las diferencias que existen entre un convenio de carácter administrativo sometido al ordenamiento jurídico internacional -un tratado internacional-, y uno que no lo es -un acuerdo político o un mero compromiso de vinculación entre la Comisión y un órgano de otra organización- son mínimas, porque la simpleza de las obligaciones jurídicas que incluyen no suelen producir a las partes dificultades en su cumplimiento; es más, el carácter flexible de las obligaciones facilita que el contenido del acuerdo se adecúe a la evolución que registren las relaciones entre la Comunidad Europea y el organismo en cuestión.

III. LA PARTICIPACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

INTRODUCCIÓN

El propósito de este epígrafe es ofrecer una perspectiva genérica sobre la forma más desarrollada que puede revestir el *ius communicandi*, esto es, la participación de la Unión Europea en organizaciones internacionales¹⁴⁰. Pretendemos realizar una aproximación

138 Cfr. el apartado 1º del art. 60 de la Convención de Viena de 1986. En su apartado 3º señala: "Para los efectos del presente artículo, constituirán violación grave de un tratado: a) un rechazo del tratado no admitido por los presentes artículos; o b) la violación de una disposición esencial para la consecución del objeto o del fin del tratado".

139 Cfr. sobre las consecuencias de la terminación y suspensión de un tratado, los arts. 70 y 72 de la Convención de Viena de 21 de marzo de 1986, concretamente arts. 70.1º a) y 72.1º a).

140 Muchas de las cuestiones que examinaremos en este epígrafe III dedicado a la participación de la UE en las *organizaciones internacionales* guardan importantes paralelismos con su participación en *conferencias internacionales*, v.g., la ambigüedad y confusión en torno al sujeto que participa *de facto* en las organizaciones y conferencias, los temas relacionados con las competencias de la Unión Europea para poner en práctica esta manifestación de su personalidad internacional, la composición de las delegaciones que representan a la Comunidad o a la Unión y el ejercicio de los derechos correlativos a los estatutos de que

fundamentalmente teórica a los diversos estatutos de que la Comunidad Europea disfruta en las organizaciones internacionales y a la acción de la Unión Europea en ellas. Pondremos un especial énfasis en la evolución reciente que muestra a una CE salvando distintos obstáculos internos y externos para obtener el lugar que *-de iure-* le corresponde en determinadas organizaciones internacionales. Este proceso implica enfrentarse no sólo a la falta de claridad y a la escasez de competencias expresas en la materia, sino confrontar las legítimas pretensiones de la Comunidad/Unión¹⁴¹ con los múltiples subsistemas jurídicos pertenecientes a cada organización internacional con la que entabla una relación interinstitucional. Para ello tenemos que identificar quién es el sujeto de Derecho internacional con el que la organización internacional entabla el vínculo. Retomamos obligadamente las cuestiones de subjetividad internacional, distinguiendo en un plano superpuesto a las Comunidades Europeas dentro de la Unión Europea:

Por un lado, nos encontramos con cada una de las *Comunidades Europeas*. Desde los comienzos de la andadura comunitaria, éstas han conseguido acudir bajo ciertas condiciones a diversos órganos pertenecientes a distintas organizaciones internacionales -generalmente disfrutando del estatuto de *observador*-. De las tres Comunidades, la Comunidad Europea centrará nuestra atención -como hasta ahora- debido a la variedad y amplitud de competencias materiales que ostenta. Por este motivo es ella quien protagoniza dentro de la Unión Europea los enlaces más relevantes con las OIs, y la que ha obtenido la condición de miembro en más de sesenta organismos internacionales.

Por otro lado, hasta este momento no se le ha concedido formalmente a la *Unión Europea* el estatuto de observador, y con mayor razón tampoco el de miembro de una organización. Sin embargo, la Unión ha comenzado a participar de diversas formas en OIs a través de medios informales que se consolidan en la práctica diaria. Esta situación ha generado, por una parte, una confusión -principalmente- en los terceros Estados que son miembros de la organización en cuestión, y por otra, una consolidación de forma paulatina de la subjetividad embrionaria de la Unión Europea.

disfruta.

141 La referencia conjunta a la CE y a la UE se debe a que, tras la creación de la UE, las delegaciones de la CE han pasado *de facto* a representar a la UE en muchas ocasiones, independientemente de que el estatuto en el organismo en cuestión continúe atribuyéndose exclusivamente en beneficio de la CE.

Como hemos puesto de relieve, el tema de la subjetividad internacional condiciona todo el ámbito relativo a la participación de la Unión Europea en las organizaciones internacionales; consecuentemente nos encontramos ante un panorama complejo de pretensiones y limitaciones para una Comunidad y una Unión que no encajan en las categorías ordinarias del Derecho de Gentes y que hacen de la aplicación de la "teoría general de las organizaciones internacionales" un Derecho confuso.

La dificultad mayor que hemos encontrado para realizar este trabajo ha sido el escaso tratamiento que se ha dado a las cuestiones relativas a la actuación de las Comunidades y de la Unión en las organizaciones internacionales. Por un lado, la doctrina se ha mantenido silente -con contadas excepciones- hasta hace unos años¹⁴²; por otro, las propias instituciones comunitarias y los organismos con los que se establece el vínculo han justificado la escasa existencia de documentación por el carácter "oficioso" con el que se desarrollan estas actividades¹⁴³. La escasez de publicaciones sobre la materia, la confidencialidad de muchos de sus trabajos¹⁴⁴ y el carácter informal que preside estas relaciones no facilitan el estudio de estos temas. A esta situación hay que unir el hecho de

142 Fundamentalmente a partir de la incorporación de la Comunidad Europea a la FAO en noviembre de 1991. El hito que supuso la participación como miembro de la Comunidad -por primera vez- en un organismo especializado de la familia de las NU fomentó el examen de estos temas. Sin embargo, la mayoría de los trabajos realizados están marcados por un mismo patrón, y son pocos los autores que han estudiado las relaciones de la UE con organizaciones internacionales desde un doble plano superpuesto (el de la UE, y el comunitario en su interior). Entre los que sí lo han hecho destacan los profesores Dormoy, Rideau y Roldán Barbero. La mayor parte de la doctrina se limita a señalar que a la Unión Europea no se le ha concedido estatuto alguno ante otras OIs, justificando de este modo su silencio, y estudiando exclusivamente las relaciones relativas a la CE con organizaciones internacionales.

143 En ocasiones las fuentes que nos han permitido acceder a datos esenciales provienen de encuentros con funcionarios de la Comisión, de la Secretaría del Consejo de la Unión, de las oficinas de enlace de OIs en Bruselas, de respuestas a cuestionarios enviados al personal de diversos organismos o de simples comunicados de prensa que nos ponen en la pista de encuentros entre la Unión y ciertas organizaciones. En palabras de U. AYBERG: "La CEE ne publient pas les actes relatifs à ce genre de relations, ce manque de publicité et d'information constitue lui-même une des caractéristiques des relations établies entre la CEE et une organisation internationale", en *Le mécanisme de la prise des décisions communautaires en matière de relations internationales*, Bruylant, Bruxelles, 1978, p. 72.

144 Para acceder a determinadas informaciones hemos tenido que solicitar a la Secretaría General del Consejo de la Unión el examen de determinados informes. El acceso a algunos de ellos nos ha sido denegado debido a que su divulgación podría menoscabar "la protección del interés público en lo que respecta a la seguridad jurídica y la estabilidad del ordenamiento jurídico comunitario"; solicitudes presentadas de acuerdo a la Decisión del Consejo de 20 de diciembre de 1993 relativa al acceso del público a los documentos del Consejo (93/731/CE), DO L 340, de 31 de diciembre de 1993, pp. 43-44.

que la subjetividad incipiente de la Unión impide un tratamiento formal del tema y convierte cualquier alusión a este ente en un terreno resbaladizo -en términos generales¹⁴⁵-.

Intentar sistematizar la rica práctica relativa a la participación de la Comunidad Europea en organizaciones internacionales no es una tarea sencilla porque la clásica distinción entre los estatutos de *observador* y de *miembro de pleno derecho* no es precisamente clarificadora.

Grosso modo podemos señalar que la CE disfruta de forma ordinaria del estatuto de observador en la mayoría de las organizaciones internacionales existentes¹⁴⁶; mientras que su participación "en pie de igualdad" con los Estados miembros de un organismo concreto constituye un logro relativamente novedoso¹⁴⁷. Esta distinción es una simplificación de la realidad; empero, en sentido amplio podemos hacer derivar de cada uno de estos *status* una serie de características básicas:

- El estatuto de *observador* proporciona a la representación de la Comunidad el derecho de asistir a las deliberaciones de órganos concretos; generalmente se le permite -de manera condicionada- hacer uso de la palabra y, excepcionalmente, presentar propuestas. Sin embargo, las capacidades concretas de acción de los observadores comunitarios son muy diferentes dependiendo de la organización en cuestión; incluso varían de un órgano a otro de una misma entidad, lo cual es debido a que el estatuto de observador no se disfruta en la organización internacional sino ante un órgano de la misma. La característica que define de forma más acertada esta vasta categoría de observadores comunitarios es que no poseen derecho de voto.

145 La falta de información se agrava alarmantemente cuando se trata de examinar no ya las relaciones de la CE con las organizaciones internacionales sino con la Unión. Una parte de la doctrina posterior a 1993 es consciente de la imposibilidad de estudiar adecuadamente este ámbito sin aludir a la Unión Europea; de ahí, las críticas vertidas contra la monografía de Rachel FRID sobre *The Relations between the EC and International Organizations*, que pese a ser publicada en 1995, se abstuvo de examinar los problemas vinculados con la Unión Europea.

146 Resulta excepcional encontrar una organización internacional en que la Comunidad no disfrute del estatuto de observador. Citemos como ejemplo la Unión Postal Universal; aun así, en este supuesto las relaciones de carácter administrativo entabladas entre ambas han evolucionado desde 1991 y, aunque la Comunidad no disfruta de tal estatuto, funcionarios de la Comisión acuden a ciertas reuniones de sus órganos - como a las celebradas en el Consejo Ejecutivo de la UPU-.

147 Entrecorramos "en pie de igualdad" porque estrictamente la participación de la Comunidad en OIs como *miembro* no podrá equipararse de manera absoluta a la de los Estados por sus peculiares características.

- El disfrute de la condición de *miembro* de la Comunidad acoge múltiples formas dependiendo de las "reglas" de la OI en cuestión, que son las que determinan no sólo el posible acceso de la Comunidad a la misma sino las capacidades concretas de la participación. Desde la perspectiva comunitaria, la participación exclusiva de la Comunidad o conjuntamente con sus Estados miembros -o algunos de ellos- depende de que los ámbitos competenciales de la organización en cuestión sean de carácter exclusivo -para la Comunidad- o mixto -para ésta y sus Estados miembros-, constituyendo este último el supuesto típico.

En la mayoría de los casos el acceso de la Comunidad como miembro a una organización internacional se produce por el hecho de ser parte en un tratado internacional que regula un ámbito concreto, y que establece algún tipo de estructura entre las partes contratantes con el objetivo de gestionar ese tratado. Ejemplos de estos organismos son las comisiones de pesquerías y las organizaciones establecidas en virtud de los acuerdos sobre productos básicos y materias primas. Esta categoría de organismos se distingue de las OIs "en sentido estricto" por su naturaleza extremadamente especializada, lo que se traduce -para algunos autores- en su menor relevancia jurídica y política¹⁴⁸. Pese a ello, las cuestiones que se suscitan entre cualquier modalidad de organización internacional son muy similares¹⁴⁹. La existencia de estas organizaciones internacionales "de segundo orden" constituye la razón por la cual actualmente la CE es miembro en numerosos organismos internacionales, un número realmente elevado que contrasta con este tipo de participación en las OI "en sentido estricto", v.g., la FAO, la OMC y el BERD.

Los obstáculos que han tenido que superar las Comunidades Europeas para conseguir su inserción en las organizaciones internacionales han sido numerosos. Algunos de ellos, como las reticencias de los países del Este a reconocer sus subjetividades internacionales, se

148 Como Jörn SACK señala "(A)dmittedly, most of these creations of international treaty law lack the cachet of true international organizations, as there is no independent membership (i.e. independent of the role as party to the Treaty) and the organization will not outlast the agreement"; *vid.* J. SACK: "The European Community's membership of international organizations", *CMLR*, n° 32, 1995, pp. 1227-1256, especialmente pp. 1231 y ss.

149 *Vid.* J. RIDEAU: "L'ordre juridique communautaire et la participation de la Communauté Européenne aux organisations internationales", en *L'Union Européenne et les organisations internationales*, D. Dormoy (dir.), Réseau Vitoria, Bruylant, Bruxelles, 1997, pp. 68-101, especialmente p. 69.

encuentran superados¹⁵⁰. Sin embargo la mayoría de esas trabas persisten debido a que la Comunidad no es un Estado y siempre se moverá en un medio no creado para sus necesidades, en definitiva, un hábitat al que se va adecuando pero que le resulta bastante hostil¹⁵¹.

La situación se vuelve más incómoda cuando sustituimos a la Comunidad por la Unión Europea, porque, a pesar de que ninguno de estos estatutos se le ha concedido formalmente¹⁵², las representaciones "de la CE" tratan, en ocasiones, cuestiones que van más allá del *pilar* comunitario, es decir, se valen de una subjetividad incuestionable (la comunitaria) consolidando soterradamente la personalidad *in statu nascendi* de la Unión Europea. De hecho incluso ciertas actividades que se desarrollan en organismos internacionales y que escapan de las competencias de la Unión Europea¹⁵³ -por pertenecer exclusivamente a los Estados miembros- son tratadas ocasionalmente bajo el paraguas de la Unión, en un intento de expresarse con una única voz.

Ante este panorama y con el objetivo de exponer esta realidad superpuesta, representemos -desde la perspectiva de la UE- el plano de las competencias comunitarias

150 Resulta sintomático que la concesión del estatuto de observador para la CEE en la Asamblea General de las Naciones Unidas no se produjera hasta 1974, y únicamente cuando se otorgara el mismo derecho al CAEM. Por otro lado, las negociaciones tendentes a reemplazar la Convención sobre las Pesquerías del Atlántico Noreste de 1959 comenzaron en 1977. La Convención que creó la nueva CPANE no se pudo abrir a la firma hasta tres años después del inicio de las negociaciones por los problemas derivados de la participación de la Comunidad para los países del Este que no aceptaban la subjetividad de este ente; por este motivo incluyeron al final de la Convención una serie de Declaraciones al respecto; *vid.* Convención en JO L 227, de 12 de agosto de 1981, pp. 21-28.

151 Como claramente recoge PETERSMANN: "Due to the limited competences of the EC and the state-centered structure of the law of worldwide organizations, different forms of EC participation and foreign policy coordination in international organizations have emerged in a pragmatic manner", *vid.* "International Activities of the European Union and Sovereignty of Member States", *Symposium about The European Union as an Actor of International Relations*, University of Macerata, 5-7 April, 2001, p. 6, en <http://www.unimc.it/symposium/materialeeng.html>

152 Como señala DORMOY: "(...) il est difficile d'envisager la participation de l'Union Européenne aux organisations internationales, dans la mesure où celle-ci ne dispose pas de la personnalité juridique ou seulement d'une "personnalité juridique embryonnaire", D. DORMOY: "Le statut de l'Union Européenne dans les organisations internationales", en *L'Union Européenne et les organisations internationales*, *op.cit.*, pp. 36-55, especialmente p. 37.

153 Lo que el profesor TORRENT denomina "el cuarto pilar"; *vid.* R. TORRENT: "Le Quatrième pilier de l'Union Européenne", en *La Communauté européenne et les accords mixtes. Quelles perspectives?*, G.H. Bourgeois, J.L. Dewost, M.-A. Gaiffe (eds.), Presses Interuniversitaires Européennes, Collège d'Europe, Bruxelles, 1997.

dentro del de la Unión Europea¹⁵⁴. En cada uno de ellos tendremos que encuadrar las acciones concretas llevadas a cabo por las Comunidades Europeas (*primer pilar*) o la UE (segundo y tercer *pilares*), a sabiendas de que aquéllas pertenecen igualmente a la Unión y de la dificultad de catalogarlas con nitidez en uno u otro *pilar*¹⁵⁵.

Estos planos superpuestos quedarían gráficamente -imaginándonos dos dimensiones de un mismo ente-:

UE (dentro CE)

Partiendo del esquema confeccionado por el prof. Torrent, ilustramos nuestra concepción imbricada de la Unión Europea, sus competencias y su incidencia en la maduración de la subjetividad internacional a través de la participación en organizaciones internacionales¹⁵⁶:

La UE como marco de ejercicio de distintos tipos de competencias:

a) Competencias de la CE (de la CECA y de la CEEA) = *primer pilar*
(Ejercidas a través de las instituciones de la Unión Europea)

b) Ciertas competencias, en un principio, de los Estados miembros ejercidas a través de las instituciones de la Unión Europea¹⁵⁷:

154 Como señala el prof. Jean-Pierre COT: "Le Traité de Maastricht (...) crée une Union européenne se superposant à la Communauté sans l'absorber pour autant"; *vid.* "La Communauté Européenne, l'Union Européenne et l'Organisation des Nations Unies", Boutros Boutros-Ghali *Amicorum Discipulorumque Liber*, vol. 1, Bruylant, Bruxelles, 1998, pp. 327-346, especialmente p. 333.

155 Como señaló Jacques SANTER respecto a la presencia a la vez de la UE y de la CE en las Naciones Unidas, aquéllas "ne représentent pas à proprement parler la même entité mais ne constituent pas pour autant des acteurs distincts"; en la presentación de la publicación realizada por la Comisión Europea "La Unión Europea y las Naciones Unidas" ante el Secretario General de las NU, Boutros Boutros-Ghali, Parlement européen, Strasbourg, 14 Novembre 1995. Cfr. una utilización similar a CE/UE por M. BETTATI: "L'Union Européenne et l'action des Nations Unies dans le domaine humanitaire", en *L'Union Européenne et les organisations internationales*, D. Dormoy (dir.), Réseau Vitoria, Bruylant, Bruxelles, 1997, p. 312.

156 R. TORRENT MACAU: "Le Quatrième pilier de l'Union Européenne", *op. cit.*, pp. 49 y ss. Cfr. sobre este *cuarto pilar*, igualmente, E.-U. PETERSMANN: "International Activities of the European Union and Sovereignty of Member States", *op. cit.*, p. 6.

157 Aquí se encuentra el "caldo de cultivo" de la subjetividad internacional de la UE. Las competencias aquí ejercidas se van atribuyendo paulatinamente a un nuevo ente distinto de los Estados miembros.

- . PESC y CPJP = *segundo y tercer pilares*
- . determinadas cuestiones = *cuarto pilar*

c) Las otras competencias de los Estados miembros ejercidas fuera del sistema institucional de la Unión Europea (al margen de la UE)

III.1 LAS COMPETENCIAS RELATIVAS A LA PARTICIPACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Detengámonos a examinar las competencias relativas a la participación de la Unión Europea en organizaciones internacionales desde la doble perspectiva de la UE y de las organizaciones internacionales .

III.1.1 LA PERSPECTIVA DE LA UNIÓN EUROPEA¹⁵⁸

Desde la perspectiva comunitaria ya hemos apuntado anteriormente la conveniencia de que existieran en el Derecho de la UE -esencialmente en el secundario- reglas que se ocuparan expresamente de la participación de la Comunidad Europea en organizaciones internacionales como observador o miembro, al ser múltiples y complejas las cuestiones que se presentan¹⁵⁹; v.g., cuándo será necesario solicitar cada uno de estos estatutos, qué órganos y cómo se deben gestionar estas participaciones, en qué casos debe ingresar la CE exclusivamente o cuándo debe hacerlo con los Estados miembros -o algunos de ellos-, cómo se configura la representación de la Comunidad ante la organización, quién ejercerá de portavoz, de qué manera se adoptará una posición común en caso de participación conjunta con los Estados miembros, quién votará -si se concede tal derecho-, cómo se

158 Nos referimos a la "Unión Europea" en sentido amplio y compuesta por el doble plano superpuesto anteriormente expuesto.

159 En el Tratado constitutivo de la CE sería deseable la inclusión de disposiciones que explícitamente reconocieran la obligación comunitaria de sustituir a sus Estados miembros en determinadas organizaciones internacionales, atendiendo a sus competencias en el ámbito tratado por la organización en cuestión o participando en las de nueva creación con o sin sus Estados miembros. Asimismo, debería recogerse la obligación de cooperar subyacente a dicha participación -entre los Estados miembros e instituciones comunitarias-, concretamente cuando la Comunidad no ha logrado el estatuto que le corresponde de acuerdo con sus competencias o cuando la participación es mixta, esto es, con todos o algunos de sus Estados miembros de la UE. Una sede adecuada para estas disposiciones sería a continuación de los arts. 302 a 304 TCE.

produce la recepción en el Derecho comunitario de los actos jurídicos obligatorios emanados de la organización, cómo será la responsabilidad generada en los planos internacional y comunitario a consecuencia de la inejecución por la Comunidad -y sus Estados miembros- de aquéllos actos, y cómo se exigirá la responsabilidad a la Unión Europea. Somos conscientes, sin embargo, de la dificultad de establecer pautas que funcionen para todas las organizaciones internacionales, habida cuenta de las diferentes características de cada una de ellas.

En el Capítulo II de este trabajo examinamos las múltiples referencias dedicadas a las organizaciones internacionales incluidas en el TCE; sin embargo, la única mención que contempla la participación de la Comunidad como miembro aparece de forma tangencial en el art. 300 TCE, concretamente en el párrafo segundo del apartado 3º, al contemplar "acuerdos que creen un marco institucional específico al organizar procedimientos de cooperación"¹⁶⁰. Los arts. 302 a 304 TCE constituyen un soporte jurídico genérico para cualquiera de las tres formas que puede revestir el *ius communicandi*, pero no fundamentan de manera exclusiva el acceso de la Comunidad como miembro a una organización internacional o su participación en la creación de uno de estos entes¹⁶¹. Estas disposiciones establecen la base jurídica implícita que ha permitido a la Comunidad disfrutar de un estatuto de observador en la práctica totalidad de organizaciones internacionales. En muchos casos la obtención de tal condición se ha debido al impulso que las relaciones entre la Comunidad y las OIs han tomado gracias a los acuerdos de carácter administrativo concluidos entre las partes¹⁶². Otras disposiciones introducidas por el AUE y el TUE en el Tratado constitutivo de la CE constituyen igualmente un fundamento jurídico implícito a la

160 Esta disposición ha sido introducida por el TUE en su primera versión y ha fundamentado el "procedimiento de vinculación a los acuerdos resultantes de la Ronda de Uruguay, constitutivos de la OMC"; vid. J. ROLDÁN BARBERO: "La participación de la Unión Europea en organismos internacionales", en *Acción Exterior de la Unión Europea y la Comunidad Internacional*, F. Mariño Menéndez (ed.), Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1998, p. 253.

161 Vid. *supra* sobre los arts. 302 a 304 TCE.

162 *Ad ex.*, en el canje de instrumentos entre la Comisión y la OACI de 1988, Jacques Delors fundamenta la obtención por parte de la Comunidad del estatuto de observador tanto en las disposiciones materiales del Tratado constitutivo de la CE relacionadas con los distintos ámbitos tratados en la OACI, como en el art. 229 -actual 302- TCE; vid. en *Relations des Communautés Européennes avec les organisations internationales*, op. cit., pp. 138 y ss.

participación de la CE en organizaciones internacionales, al favorecer expresamente su cooperación mutua en distintos ámbitos¹⁶³.

De este modo, aunque los Tratados constitutivos no autoricen claramente a la Comunidad a convertirse en miembro de una organización internacional, tampoco lo impide ninguna disposición. Una solución afirmativa a esta cuestión se desprende del articulado realizando una interpretación teleológica. Y como quien puede lo más puede lo menos, que la participación de la Comunidad como observador se adecúe al Derecho primario resulta indiscutible. Al fin y al cabo estas actuaciones con diversos estatutos constituyen una faceta más de las relaciones exteriores de la Comunidad, que se encuentra avalada por la práctica, aunque se trate de un ejercicio "incómodo" de su personalidad jurídica internacional.

Estas carencias de los Tratados constitutivos en la materia han sido suplidas por la actuación del TJCE, el cual, utilizando la "teoría de los poderes implícitos", no tardó en reconocer la posibilidad de que la CE accediera a estructuras institucionales diversas, participando en los tratados constitutivos de organismos internacionales e incluso afirmando la necesidad de que sustituyera a los Estados miembros en determinados casos. Estas afirmaciones aparecen vinculadas a diversos entes con competencias en materias comerciales, conservación de recursos marinos y transportes, que son los sectores en los que la Comunidad ostenta importantes competencias de carácter exclusivo.

El TJCE reconoce por primera vez de forma expresa la capacidad comunitaria para *establecer organizaciones internacionales* -o estructuras similares- con otros Estados a través de la conclusión de tratados en el dictamen recaído en el asunto de *la navegación por el Rin* de 1977, examinado *supra*¹⁶⁴; igualmente se recoge tal facultad en los dictámenes relativos a los asuntos sobre el *Espacio Económico Europeo* en 1991 y 1992¹⁶⁵.

163 Cfr. *supra* los artículos del TCE siguientes: 164 y 170 TCE -sobre investigación y desarrollo tecnológico-, 174 -en materia de medio ambiente-, 149 -sobre educación y formación profesional-, 151 -en el ámbito de la cultura-, 152 -sobre salud pública- y 181 -en materia de cooperación al desarrollo-.

164 El dictamen 1/76 señala: "The Community (...) also has the power, while observing the provisions of the Treaty, to cooperate with that country in setting up an appropriate organism such as the public international institution" como el Fondo europeo de inmovilización de la navegación interior. Cfr. dictamen de 26 de abril de 1977, 1/76, *Rec.* 1977, pp. 741-762, especialmente apdo. 5, pp. 755-756.

165 Cfr. dictamen de 14 de diciembre de 1991, 1/91, *Rec.* 1991, p. 6079, y dictamen de 10 de abril de 1992, 1/92, *Rec.* 1992, pp. 2821-2846. La existencia de dos dictámenes sobre el asunto se debe a que el texto del Acuerdo por el que se crea el EEE fue rechazado en un primer momento por el TJCE en su dictamen 1/91, al existir incompatibilidades entre el Tribunal del EEE que preveía y el papel que los Tratados constitutivos

En la sentencia *Kramer*¹⁶⁶ de 1976 el TJCE manifiesta con claridad la necesidad de *sustituir* a los Estados miembros por la CE en un organismo con subjetividad internacional cuando ésta tenga en su poder las competencias necesarias para asumir las obligaciones y ejercer los derechos en el marco de la organización en cuestión. Con tal objetivo, el Tribunal de Luxemburgo impone a los Estados miembros la obligación de utilizar los medios jurídicos y políticos que estén a su alcance para asegurar tal participación. En el mismo sentido se ha pronunciado este Tribunal en las sentencias recaídas en los asuntos *International Fruit Co.* de 1972¹⁶⁷ y *Nederlandse Spoorwegen* de 1975¹⁶⁸. En estos supuestos la sustitución de la Comunidad por los Estados miembros en el seno del GATT se debió a la asunción por ésta de competencias de carácter exclusivo en materia comercial y coincidir los objetivos en este ámbito entre el GATT y el TCE. De este modo se ha justificado la actuación de la CE como miembro *de facto* en su seno¹⁶⁹.

En definitiva, el silencio de los Tratados constitutivos no ha supuesto una limitación a esta forma de manifestación de la subjetividad internacional de las Comunidades¹⁷⁰, que

asignan al propio TJCE. Por ello, el Acuerdo se renegóció y revisó. En el dictamen 1/92 el Tribunal de Luxemburgo declaró su conformidad con el Derecho primario; fue firmado finalmente el 17 de marzo de 1993 tras un primer intento fallido debido a la "deserción" suiza.

166 Asuntos conjuntos 3, 4 y 6/76, de 14 de julio de 1976, *Rec.* 1976, pp. 1279-1328, especialmente pp. 1307 y 1310-1311, apdos. 14, 41-45. Se cuestionaba la sustitución de la Comunidad por los Estados miembros en la antigua Comisión de Pesquerías del Atlántico Nordeste creada por el Convenio de Londres de 1959; *vid. supra* sobre estos asuntos.

167 *Vid.* sentencia de 12 de diciembre de 1972, asuntos conjuntos 21 a 24/72, *International Fruit Co.*, *Rec.* 1972, pp. 1219-1240, especialmente p. 1227, apdos. 16 y 17. En ellos el TJCE señala: "Since the entry into force of the EEC Treaty and more particularly, since the setting up of the common external tariff, the transfer of powers which has occurred in the relations between Member States and the Community has been put into concrete form in different ways within the framework of the General Agreement and has been recognized by the other contracting parties."

In particular, since that time, the Community, acting through its own institutions, has appeared as a partner in the tariff negotiations and as a party to the agreements of all types concluded within the framework of the General Agreement (...)."

168 *Vid.* sentencia de 19 de noviembre de 1975, asunto 38/75, *Nederlandse Spoorwegen*, *Rec.* 1975, pp. 1439-1458, especialmente p. 1450, apdo. 16. Éste señala: "(...) since so far as fulfilment of the commitments provided for by GATT is concerned, the Community has replaced the Member States, (...)".

169 Cfr. A. REMIRO BROTONS *et al.*: *Derecho Internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, p. 169.

170 La participación del Euratom como miembro en organizaciones internacionales es excepcional; v.g., el Euratom se adhirió como miembro a KEDO, organismo creado con el propósito de formentar el uso pacífico de la energía nuclear en Corea de Norte. Igualmente ha participado junto a la CE en el Acuerdo instituyente del Centro Internacional para la Ciencia y la Tecnología, en DO L 409, de 31 de diciembre de 1992, pp. 1-9.

se ha valido de los "poderes implícitos" y del recurso incluido en el art. 308¹⁷¹ TCE para participar como miembro de pleno derecho y observador en organizaciones internacionales. La práctica es reveladora al respecto, mostrándonos como excepción organismos en los que la Comunidad no disfruta de uno de estos estatutos¹⁷².

Si el Derecho primario es prácticamente mudo sobre la posible participación de la Comunidad en organizaciones internacionales, no debe extrañarnos que en relación a la Unión Europea no se establezca nada al respecto, ya visto el estado embrionario de su subjetividad internacional. En el capítulo anterior examinamos las numerosas referencias del TUE a las organizaciones internacionales, especialmente centradas en cómo la Presidencia del Consejo asumía la representación de la Unión y expresaba su posición en el seno de OIs¹⁷³. Igualmente resaltamos cómo algunas disposiciones de los Títulos V y VI del TUE incluían la obligación -para los Estados miembros que fueran partes en la organización- de coordinar su acción y defender en esos foros las posiciones comunes y los intereses de la Unión, informando debidamente a los Estados que no participaran en la misma¹⁷⁴. Estas menciones se refieren a un ente que participa en las organizaciones internacionales. Por tanto, en un mismo organismo nos podemos encontrar con la presencia de "un compuesto" denominado UE, integrado por un sujeto en formación (la UE que aparece ejercitando competencias -en un principio- estatales en el marco institucional comunitario), sobre otro ya consolidado (la CE). Es comprensible que esta situación contribuya a generar confusión en torno a las relaciones de la UE/CE con las organizaciones internacionales.

171 Como señalamos *supra* en el Capítulo III, este art. 308 -ex 235- TCE se ha utilizado como fundamento jurídico complementario junto con otras disposiciones materiales para justificar la adhesión de la CE a la FAO y a la OMC.

172 *V.g.*, en el Consejo de Seguridad de las NU, en la Unión Postal Universal.

173 Cfr. arts. 18 y 37 TUE.

174 Cfr. arts. 19, 20 y 37 TUE.

III.1.2 LA PERSPECTIVA DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Los tratados constitutivos de las organizaciones internacionales suelen incluir alguna disposición relativa a la posibilidad de entablar relaciones de diverso tipo con otros organismos de forma similar a las disposiciones 302 a 304 TCE¹⁷⁵. Aunque las relaciones que prevén estos artículos son de carácter administrativo, constituyen uno de los fundamentos jurídicos que permite la participación como observador en determinados órganos. La práctica así lo demuestra. Excepcionalmente, los tratados constitutivos legitiman la obtención de la condición de miembro a ciertas organizaciones internacionales junto a los Estados¹⁷⁶. Esta situación jurídica existe gracias al trabajo desarrollado por la CE y sus Estados miembros en este sentido.

En algunos supuestos los tratados constitutivos guardan silencio sobre el establecimiento de relaciones con organismos internacionales. En estos casos, igualmente, podemos deducir del articulado la existencia de una competencia implícita genérica que

175 V.g., el art. 12 de la Constitución de la OIT de 28 de junio de 1919 señala: "(L)a OIT colaborará, de acuerdo con lo dispuesto en esta Constitución, (...) con las organizaciones de derecho internacional público que tengan funciones especializadas en esferas afines". El art. XI de la Constitución de la UNESCO de 16 de noviembre de 1945 se detiene ampliamente en regular la cooperación que este Organismo especializado podrá desarrollar con otras entidades "cuyas tareas y actividades estén en armonía con las suyas", entre ellas, la adopción de las "disposiciones pertinentes para asegurar una representación recíproca en las respectivas reuniones" (apdos. 1º y 3º respectivamente del art. XI). El art. 61 del Convenio Constitutivo de la OMI de 6 de marzo de 1948 señala que: "(E)n las cuestiones que sean de su competencia la Organización podrá colaborar con otras organizaciones intergubernamentales que no sean Organismos especializados de las Naciones Unidas, pero cuyos intereses y actividades guarden relación con los objetivos de la Organización". El atípico instrumento constitutivo de la ASEAN -la Declaración de 8 de agosto de 1967- incluye en su inciso 7º como fin de la Asociación: "Mantener una cooperación estrecha y beneficiosa con organizaciones internacionales y regionales con fines y propósitos similares, y explorar todas las vías para una colaboración más estrecha entre sí." Se ocupan, igualmente, de esta cuestión, el art. XVI del Estatuto del OIEA de 26 de octubre de 1956 y el art. 70 de la Constitución de la OMS de 22 de julio de 1946. *Vid.* los acuerdos instituyentes de estos organismos en M. DÍEZ DE VELASCO, C. ESCOBAR HERNÁNDEZ, N. TORRES UGENA: *Código de Organizaciones Internacionales*, Aranzadi, Pamplona, 1997. En ocasiones son las resoluciones de sus órganos las que incluyen la posibilidad de relacionarse con otras OIs; v.g., la Resolución 2205 (XXI) de 17 de diciembre de 1966 de la AGNU, que crea la CNUDMI-UNCITRAL, recoge expresamente que puede establecer relaciones de trabajo adecuadas con las organizaciones intergubernamentales "que se ocupen de la armonización y de la unificación progresiva del derecho comercial internacional" -pár. II, 12 de la Resolución-; la Resolución 2997 (XXVII) de 15 de diciembre de 1972 de la AGNU -constitutiva del PNUMA- invita a otros organismos interesados en sus funciones a aportar su apoyo sin reservas y su colaboración con el objetivo de llevar a cabo una cooperación y coordinación lo más extensa posible -pár. 5 (sección IV) de la Resolución-.

176 Caso de los acuerdos constituyentes de la FAO, de la OPANO, de la CPANE y del BERD; *vid. infra* sobre los mismos.

permita el establecimiento de vínculos con otros organismos con el fin de ejercer las funciones asignadas al ente en cuestión¹⁷⁷. En ocasiones el ejercicio de tal competencia implícita favorece la adopción de resoluciones por órganos de la organización concernida que expresamente formalizan la posibilidad de relacionarse con otras organizaciones internacionales¹⁷⁸.

Como la Comunidad Europea es asimilada -pese a sus singularidades- a la categoría de las "organizaciones internacionales", le son de aplicación las referencias explícitas o implícitas relativas a las relaciones con otras OIs incluidas en los tratados constitutivos o en el Derecho derivado.

Excepcionalmente la participación de la Comunidad en un organismo se recoge de forma expresa en el propio tratado instituyente de la organización, ya se trate para disfrutar de un estatuto de miembro u otro de rango inferior. Este último supuesto aparece con la OCDE, que incluye en su Protocolo Adicional Número 1 al Convenio de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, una mención a la representación de las

177 La Carta de las Naciones Unidas no contiene una disposición expresa y genérica que fundamente el establecimiento de vínculos entre sus órganos y las organizaciones internacionales. Sin embargo, esta competencia es deducible atendiendo a la finalidad de las NU y, en concreto, teniendo en cuenta diversos artículos -como el inciso 3 del apartado 1º del art. 1 que incluye como propósito de las NU la cooperación internacional, los arts. 70 y 71 relativos a las relaciones entre el ECOSOC y determinados organismos, y los arts. 52 a 54 que permiten que el Consejo de Seguridad haga uso de los organismos regionales en virtud del Capítulo VIII de la Carta para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales-. La práctica muestra cómo las NU -organismo de fines generales- han entablado relaciones muy diversas con la totalidad de las organizaciones internacionales existentes. La Comunidad y la Unión Europea no han sido una excepción en este sentido y, como hemos venido viendo, han establecido vínculos de muy diversa índole con sus órganos. Por otro lado, el Estatuto del Consejo de Europa de 5 de mayo de 1949 nada establece a lo largo de sus cuarenta y dos artículos sobre la posibilidad de entablar relaciones con otras organizaciones internacionales, y, sin embargo, los vínculos que existen actualmente entre ésta y otras OIs son importantes, principalmente con la CE/UE. A los dos años de crearse el Consejo de Europa, su Comité de Ministros adoptó una Resolución de mayo de 1951 denominada "Rapports avec les organisations internationales, intergouvernementales et non-gouvernementales", donde se prevé la conclusión de acuerdos que establezcan, *inter alia*, intercambios de informaciones. Esta Resolución constituyó un punto de partida para la posterior conclusión de canjes de notas entre el Consejo de Europa y las CC.EE; *vid.* en *Relations des Communautés Européennes avec les organisations internationales*, *op. cit.*, pp. 248 y ss.

178 La ausencia de una disposición expresa y genérica en la Carta de las NU que establezca una competencia para entablar relaciones con otros organismos se ha suplido parcialmente, *ad ex.*, a través del art. 79 del reglamento interno del ECOSOC que prevé expresamente la participación de otras "organizaciones intergubernamentales" en sus deliberaciones y sin derecho de voto, cuando las cuestiones tratadas pertenezcan al ámbito de actividad de aquellas organizaciones; mediante el pár. 12 del Mandato de la Comisión Económica Regional para Europa (CEPE) que señala que podrá invitar a los representantes de toda organización intergubernamental a participar, a título consultivo, en las discusiones consagradas a cuestiones que revistan un interés particular para aquéllas, siguiendo la práctica del ECOSOC; y de manera similar a través de los Mandatos de las otras Comisiones Regionales.

Comunidades Europeas, concretamente se refiere a la participación en los trabajos de esta Organización de las Comisiones de la CEE y de la CEEA, así como la Alta Autoridad de la CECA¹⁷⁹. El especial interés del Derecho comunitario por este organismo internacional que comparte ámbitos competenciales similares con las Comunidades, hace comprensible que disfrute de uno de los supuestos *sui generis* de estatuto distanciado del tradicional de observador, y a medio camino entre éste y el de miembro. Como ya adelantábamos, esta condición que ostenta la Comunidad en la OCDE -al igual que en el Consejo de Europa- se ha denominado como de *participante en los trabajos* de la organización¹⁸⁰. En cuanto al estatuto de miembro, se recogen referencias expresas en los acuerdos constitutivos de la OMC¹⁸¹, de la CPANE¹⁸² y de la OCSAN¹⁸³. Dentro de esta excepcionalidad es más común utilizar una referencia genérica a las "organizaciones de integración económica regional" -OIER-¹⁸⁴.

179 *Vid.* incisos 1º y 2º del Protocolo Adicional Número 1 al Convenio constitutivo de la OCDE de 14 de diciembre de 1960. Las referencias a las "Comisiones" de la CEE y de la CEEA y a la "Alta Autoridad" de la CECA se deben a que no fue hasta el año 1965 -en virtud del Tratado de fusión de los ejecutivos- cuando tuvo lugar la unificación de todas ellas en una única Comisión de las CC.EE. La mención expresa en las "reglas" de la OCDE a las CC.EE. no es de extrañar ya que desde la creación de la CECA se incluyó en el art. 93 de su Tratado constitutivo que la Comisión mantendría todo tipo de relaciones adecuadas con la Organización Europea de Cooperación Económica, manteniéndola regularmente informada acerca de las actividades de la Comunidad. (La referencia a la OECE debe entenderse realizada a la OCDE, que sustituyó a aquélla dos años después de su creación.) Igualmente los Tratados creadores del Euratom y la CEE de 1957 incluyeron, respectivamente, en sus arts. 201 y 231 -actual 304- que la Comunidad establecería con la OCDE una estrecha colaboración, cuyas modalidades se determinarían de común acuerdo. Ambas disposiciones se han mantenido intactas hasta ahora.

180 Por algo ya en el año 1986 el prof. Remiro señalaba que "(e)l híbrido de las Comunidades puede estar aproximándose a la condición de miembro de la OCDE o del Consejo de Europa"; *vid.* A. REMIRO BROTONS: "Las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas, en *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, *op. cit.*, p. 685.

181 *V.g.*, el art. XI del Acuerdo por el que se establece la OMC de 15 de abril de 1994 incluye entre los "miembros iniciales" a "las partes contratantes del GATT de 1947 en la fecha de entrada en vigor del presente Acuerdo, y las Comunidades Europeas, que acepten el presente Acuerdo y los Acuerdos Comerciales Multilaterales (...), pasarán a ser Miembros iniciales de la OMC" (apdo. 1º del art. XI). Actualmente la Comunidad Europea es uno de los miembros de la OMC; sin duda su participación en el GATT como miembro *de facto* le ha facilitado esta condición actual en la OMC.

182 El art. 20 de la Convención para la Futura Cooperación Multilateral en los caladeros del Atlántico Nordeste de 18 de noviembre de 1980 -que sustituía a la de 1959- incluye junto a otros Estados a la Comunidad Económica Europea como posibles signatarios. El art. 3 de esta Convención señala que las partes contratantes convienen en constituir una Comisión para las Pesquerías del Atlántico Noreste (CPANE-NEAFC), es decir, establece una organización internacional; *vid.* Convención en *DO L 227*, de 12 de agosto de 1981, pp. 21-28.

183 En el mismo sentido, véase, el art. 17 de la Convención relativa a la Conservación del Salmón del Atlántico Norte, *vid.* *UNTS*, Vol. 1338, 1983, pp. 43-54.

184 *V.g.*, para permitir la adhesión de la Comunidad Europea a la FAO -que tuvo lugar en noviembre de 1991-, se modificó el art. II su Constitución, incluyendo en sus apdos. 3º y 8º referencias diversas a la

Algunas de las menciones realizadas a las organizaciones internacionales que hemos subrayado anteriormente pueden aplicarse a la UE. Aun así, sería prematuro fundamentar la participación de la UE -en lugar de la Comunidad- a través de la conversión de los estatutos de observador o miembro de los que disfruta. Sin embargo, en la práctica la UE va consolidando su condición de sujeto de Derecho internacional, en parte, a través de los estatutos que ostenta la Comunidad en organizaciones internacionales. Cuando le sea reconocida formalmente tal subjetividad, se le aplicarán las disposiciones de los instrumentos jurídicos relativos a OIs, como si se tratara de una de ellas -al igual que ha ocurrido con las CC.EE., aunque en el caso de la Unión las singularidades sean aún mayores-¹⁸⁵.

III.2 LA COMPOSICIÓN DE LAS DELEGACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Independientemente de los distintos estatutos obtenidos por la Comunidad en las organizaciones internacionales, la composición de las delegaciones comunitarias nunca ha sido homogénea. Ésta ha ido adoptando diversas modalidades que han tratado de conjugar las pretensiones, por un lado, de la propia CE y de sus Estados miembros y, por otro, las de éstos y el resto de los participantes en la organización en cuestión.

La mayoría de las actividades desarrolladas en el seno de una organización internacional competen tanto a la CE/UE como a sus Estados miembros. Por ello, a semejanza de lo que ocurre con los acuerdos mixtos, la competencia para tratar las cuestiones que allí se desarrollan pertenece, generalmente, a todos ellos. Consecuentemente, estarán capacitados para participar todos ellos. Ahora bien, para conocer en qué condición participará la CE/UE en una organización determinada¹⁸⁶, con o sin sus Estados miembros, tendremos que tener en cuenta diversos factores:

"Organización Miembro", a los "Estados Miembros de la Organización" y a la "organización regional de integración económica". Igualmente el Acuerdo que establece un Fondo Común para los Productos Básicos de 1980 incluye en el inciso b) del art. 4 una referencia a las OIER con competencias en el sector de actividad del Fondo; *vid. DO L 182*, de 14 de julio de 1990, p. 2.

185 Cfr. P. VERLOREN VAN THEMAAT: "Les défis de Maastricht: une nouvelle étape, mais vers quels horizons?", *RMC*, n° 356, 1992, p. 208.

186 O en una conferencia internacional.

- 1) la distribución de las competencias entre la CE/UE y sus Estados miembros en los ámbitos tratados por la organización,
- 2) las "reglas" internas del organismo en materia de participación, y
- 3) la voluntad de que tal participación se lleve adelante, por parte de la Unión, de sus Estados miembros y de los terceros Estados que componen el organismo al cual se pretende acceder. Esta cuestión se encuentra íntimamente ligada a los beneficios que tal acción les reporta, v.g., la medida en que quedarán protegidos sus intereses.

La combinación de estas variables dará lugar a los diversos modos de participación posibles para la CE/UE¹⁸⁷. Así, excepcionalmente nos encontraremos con la condición de miembro único de la Comunidad -sin la participación de los Estados miembros-¹⁸⁸. Igualmente la Comunidad disfrutará de tal estatuto conjuntamente con alguno de sus miembros -lo que es más usual aunque también tiene un carácter extraordinario-¹⁸⁹. La participación de la Comunidad como observador -con su extenso y variado elenco de derechos dependiendo del órgano- constituye el estatuto ordinario, conjuntamente con la condición de miembro de alguno de sus Estados miembros.

Aunque la composición de las representaciones comunitarias -o de la Unión- en los órganos de las organizaciones internacionales son muy variadas, de forma genérica pueden reagruparse en estas tres categorías: la delegación *bicéfala* -denominada igualmente fórmula *CNUCYD-UNCTAD* por emplearse ampliamente en su seno-, la delegación única -conocida, igualmente, como *de Roma*- y la representación por la Comisión -o de la CE-.¹⁹⁰ Detengámonos en cada una de ellas.

187 El Presidente de la Comisión Europea Jacques SANTER señaló refiriéndose a la Unión Europea: "ses modes de représentation externe (...) sont caractérisés par une indéniable complexité et provoquent parfois chez nos partenaires, au sein du système des NU, une certaine perplexité", *loc. cit.*, Parlement européen, Strasbourg, 14 Novembre 1995.

188 Como ocurre en numerosas comisiones de pesquerías, como la OPANO y la CPANE.

189 Como es el caso de la FAO y de la OMC.

190 Estas tres fórmulas son las más utilizadas; sin embargo existe una rica variedad de modalidades de representación en organismos internacionales. *Vid.* otras representaciones más específicas en F.-X. PONS RAFOLS: "El estatuto de las representaciones de la Comunidad Europea en el marco de Naciones Unidas",

III.2.1 LA DELEGACIÓN *BICÉFALA*

La llamada representación *bicéfala* se utiliza independientemente de la participación de todas o de algunas de las representaciones estatales de los miembros de la Unión en la organización en cuestión -que cuentan con sus delegaciones propias-. Está compuesta, en principio, por un representante de la Comisión y por un representante del Estado miembro que ejerce la Presidencia del Consejo de la Unión en ese momento. En algunos casos se incluye igualmente la participación de un miembro de la Secretaría del Consejo de la Unión. Esta delegación con doble cabeza no se encuentra reagrupada físicamente y, generalmente, la representación comunitaria ocupa el lugar de los observadores.

En este tipo de delegación la Comisión Europea actúa como portavoz de la Comunidad en relación con aquellos asuntos que son principalmente de competencia comunitaria; para el resto de las cuestiones -v.g., en asuntos incluidos en el tercer *pilar* como los relacionados con la seguridad- expresará su parecer el representante del Estado miembro que ostente la Presidencia del Consejo, el cual suele ser considerado como jefe de la delegación¹⁹¹.

La fórmula *bicéfala* se utiliza en la Asamblea General de las NU, en el ECOSOC y en la CNUCYD¹⁹²; igualmente, esta composición representa a la UE en diversas reuniones que tienen lugar en el seno de las NU¹⁹³; incluso se materializa en la representación de la UE en las NU, que cuenta en Nueva York y en Ginebra con una Delegación de la Comisión

RIE, nº 1, 1990, pp. 195-232; R. FRID: *The Relations between the EC and International Organizations*, op. cit., pp. 196 y ss.

191 Si las circunstancias lo exigen, se pueden convenir otras fórmulas; vid. P. BRÜCKNER: *Le droit de la Communauté Économique Européenne*, Commentaire Megret, op. cit., pp. 138 y ss.

192 Hasta 1976 la CEE era parte en diferentes acuerdos internacionales instituyentes de organismos de gestión conjuntamente con sus Estados miembros; ambos negociaron y concluyeron los acuerdos de forma separada; vid. sobre el café, JO L 309, de 10 de noviembre de 1976, pp. 28 y ss.; sobre el estaño, JO L 222, de 14 de agosto de 1976, pp. 1-31.

193 V.g., en el encuentro de agosto de 1995 celebrado con el objetivo de organizar la reunión sobre cooperación entre las NU y las organizaciones regionales de los días 15 y 16 de febrero de 1996, acudieron en nombre de la Unión Europea los Presidentes del Consejo y de la Comisión; vid. *European Union non paper for the second meeting on cooperation between the United Nations and regional organizations*, United Nations Headquarters, 15-16 February 1996.

y con una Oficina de Enlace de la Secretaría General del Consejo de la UE, siendo esta última "parte de la Presidencia"¹⁹⁴.

Esta modalidad responde a necesidades prácticas -se utiliza por la misma razón que existen los acuerdos mixtos-, y ha sido criticada por carecer de rigor jurídico y ser la menos acorde con el Derecho comunitario, aunque políticamente ha logrado aunar las posiciones de Estados miembros de la Unión, instituciones comunitarias y terceros componentes del organismo en cuestión¹⁹⁵. La delegación *bicéfala* proporciona una ventaja a la Comunidad, otorgándole a través de uno de sus Estados miembros un derecho de expresión más amplio que aquél que le correspondería en caso de manifestarse como observador¹⁹⁶.

III.2.2 LA DELEGACIÓN ÚNICA

La práctica ha dado lugar a la aparición de una fórmula consistente en una delegación única compuesta por representantes de la Comisión y de los Estados miembros, que reemplaza las diversas delegaciones estatales. Aquí, la Comisión suele ejercer las funciones de portavoz, expresando la posición común acordada y erigiéndose en jefe de la delegación. Los Estados miembros continúan identificándose en esta representación comunitaria. Su presencia se justifica por el hecho de que la organización en cuestión trate asuntos que son de la competencia de aquéllos, si bien la delegación actúa como un todo unitario por intermedio del representante de la Comisión¹⁹⁷. De este modo, en la sala de reuniones, las

194 Como señala Javier SANCHO, Consejero de Embajada de esta Oficina de Enlace. La existencia de esta representación *bicéfala* provocó ciertas complicaciones con EE.UU. (Estado de sede) que finalmente aceptó tal peculiar delegación. *Vid. supra* sobre este tema.

195 *Vid.* G. ISAAC: "Manual de Derecho comunitario ..., *op. cit.*, p. 168.

196 *Ad ex.*, la resolución 3208 (XXIX) de 11 de octubre de 1974 de la Asamblea General de las NU permitió a la Comunidad obtener un estatuto de observador en este órgano. En aquél momento Francia ocupaba la Presidencia rotativa del Consejo; su representante señaló que de acuerdo con las reglas y usos de esta Organización, los observadores no se encontraban legitimados para intervenir en la Asamblea como tales, pero sí que podían tomar la palabra en las comisiones y conferencias; ello no obstaba para que el representante del Estado que asumiera la Presidencia del Consejo pudiera expresarse *en nombre de la Comunidad* durante los debates generales de la Asamblea. Actualmente, lo hace en nombre de la Unión Europea. De esta manera, el representante del Estado que ejerce la Presidencia del Consejo encabeza dos delegaciones, la de su Estado y, junto con la Comisión, la de la CE/UE. *Cfr.* el apartado 1º del art. 18 TUE y P. BRÜCKNER, *ibid.*, p. 139.

197 *Vid.* C. F. MOLINA DEL POZO, *op. cit.*, p. 416. Como recoge REMIRO, el paso de la delegación *bicéfala* a la *única* se basó en "un *armistio institucional* (en palabras de Vigne) ofrecido por la Comisión al Consejo y a los Estados miembros en materias -como los productos de base- en que la competencia exclusiva comunitaria ha sido discutida", *vid.* A. REMIRO BROTONS: "Las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas", en *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, *op. cit.*, pp. 686 y ss.

delegaciones se reagrupan aunque conservan su distintivo propio. Esta composición resulta más acorde con el Derecho de la Unión que la representación *bicéfala*.

La representación única -denominada igualmente *de Roma*-¹⁹⁸ se ha generalizado en relación con los acuerdos sobre los productos básicos en virtud de la decisión conocida como "PROBA 20" que fue adoptada por el Consejo de las Comunidades Europeas el 30 de marzo de 1981¹⁹⁹. Esta reagrupación de las delegaciones de la Comunidad y de los Estados miembros en una se aplicaría independientemente del carácter mixto de los acuerdos. Éstos establecen estructuras institucionales dedicadas a su gestión; en ellas la Comunidad participa como miembro -aunque sin derecho a voto propio-.²⁰⁰

III.2.3 LA REPRESENTACIÓN POR LA COMISIÓN

En este supuesto la cabeza de la delegación está compuesta por los representantes de la Comisión que, en su caso, integrarían plenamente a los representantes de los Estados miembros. En este último supuesto los Estados no conservan su identidad y aparecen bajo la rúbrica única "delegación de la CE/UE", nombre con el que esta representación es igualmente conocida. Por lo que se refiere a las Comunidades éste sería el método más correcto en términos jurídicos.²⁰¹ Existen, sin embargo, variedades en esta composición principalmente integrada por funcionarios de la Comisión²⁰².

198 Se la denomina así, porque fue el Consejo celebrado en Roma en 1975 el que decidió su aplicación a la Conferencia Internacional para el Desarrollo y la Cooperación.

199 Tras el compromiso alcanzado en el seno del COREPER el 27 de marzo de 1981 sobre la participación de la CEE en los acuerdos sobre los productos de base, la decisión PROBA 20 -que corresponde a las siglas de *PROduit de BAse*- prevé el establecimiento de una delegación única compuesta por los Estados miembros y la CEE para las negociaciones y los trabajos de carácter preparatorio relativos a la elaboración, renovación y gestión de los acuerdos sobre los productos básicos previstos en el denominado "Programa Integrado" de la CNUCYD de 1976 -a excepción de los productos agrícolas sometidos en la CEE a una organización común de mercado o al Convenio constitutivo del Fondo Común"-; *vid. Arrangement entre le Conseil et la Commission en ce qui concerne la participation aux travaux internationaux sur les produits de base (suite à l'initiative politique de la Commission)*, 27 mars 1981, Rapport du Comité des Représentants Permanents au Conseil, PROBA 20, n° doc. 5887/81; GROUX y MANIN, *op. cit.*, pp. 40 y 49; R. HUESA VINAIXA: "La delimitación de competencias ...", *op. cit.*, pp. 39-40. Cfr. *infra* en el Capítulo V de este trabajo.

200 La delegación única representó a la Comunidad en la negociación del acuerdo internacional sobre el cacao en 1975, *vid. JO L 321*, de 20 de noviembre de 1976, pp. 29 y ss. En él la Comunidad ya no figuraba como observador entre otras OIs, sino que aparecía en una posición especial, detrás de los Estados pero delante del resto de los organismos participantes. Esta delegación única existe, igualmente, en la Organización Internacional sobre el Caucho Natural.

201 La representación por la Comisión o la delegación de la Comunidad es común en los organismos de

En ciertos casos, dependiendo de la extensión de las competencias comunitarias en relación con el trabajo de la organización, alguna representación de los Estados miembros puede participar, como ocurre en los supuestos en los que, pese a que la Comunidad participa sola, algunos Estados miembros deben igualmente hacerlo, pero sólo respecto de los intereses de sus territorios dependientes no cubiertos por el TCE²⁰³.

En definitiva, la composición de las delegaciones comunitarias aparece como una cuestión dinámica y sometida a diversos factores, entre ellos, el estatuto evolutivo de la CE/UE en la organización en cuestión, condicionado por las posibilidades y las voluntades de utilizar una modalidad determinada *ad intra* -en el seno de la CE/UE- y *ad extra* -de cara a los terceros Estados participantes en el organismo-. De esta forma la delegación *bicéfala* se presenta típicamente en los supuestos en que la CE disfruta de la condición de observador en una organización internacional en la que los Estados miembros de la UE participan como miembros; la representación por la Comisión se da cuando la CE goza del estatuto de miembro, principalmente, sin sus Estados partes; y la delegación única aparece como estadio intermedio entre los dos anteriores -cuando la existencia de competencias exclusivas comunitarias en el ámbito tratado por la organización no es total-. En estas delegaciones los representantes de la Comisión actúan como portavoces respecto de las cuestiones que son, principalmente, competencia comunitaria.

pesquerías. Igualmente se ha hecho uso de ellas en el seno de las Comisiones creadas por el Convenio de París para la protección del Mediterráneo contra la contaminación de origen telúrico y para la protección del Rhin contra la contaminación química. Cfr. los párs. 1º del art. 3 de la decisión del Consejo sobre la conclusión de los convenios, respectivamente, en JO L 194, de 25 de julio de 1975, p. 5 y JO L 240, de 19 de septiembre de 1977, p. 36.

202 *V.g.*, en la OPANO junto a los representantes de la Comisión (que forman el grueso de la delegación), acuden un representante del Estado que ejerce la Presidencia del Consejo y consejeros de algunos de los Estados miembros de la Unión Europea.

203 *Ad ex.*, Dinamarca en la OPANO, en la CPANE y en la Organización para la Conservación del Salmón del Atlántico Norte (OCSAN) en relación con las Islas Feroe y Groenlandia; Francia en la OPANO respecto de San Pedro y Miquelón; Reino Unido en la CICAA respecto de Anguila, Bermudas, Santa Elena, las Islas Turcas y Caicos.

III.3 EL ESTATUTO DE OBSERVADOR DE LA COMUNIDAD EN LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES²⁰⁴

El estatuto de observador constituye una categoría de participación otorgada a diversos entes que por diferentes razones no son miembros de aquélla, bien porque no desean la participación plena -al no necesitarla para desempeñar sus funciones adecuadamente- o bien porque no se les permite obtener la condición de miembro. La variedad de sujetos que pueden convertirse en observadores de las organizaciones internacionales -Estados, movimientos de liberación nacional, ONGs, además de otras OIs- y el distinto alcance de las prerrogativas que les son otorgadas en cada caso, dificultan enormemente la existencia de una teoría jurídica coherente sobre el *status* de observador²⁰⁵.

Para las organizaciones internacionales el estatuto de observador constituye su condición ordinaria en otras organizaciones. Esta afirmación es válida para la Comunidad Europea, pese a que en algunas de ellas haya obtenido la condición de miembro. El marcado carácter intergubernamental que preside el derecho de las organizaciones internacionales influye claramente en la obtención de este estatuto tradicional de observador a favor de la

204 Para la confección de este epígrafe nos hemos apoyado en los siguientes textos: P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA; J. GONZÁLEZ VEGA; B. FERNÁNDEZ PÉREZ: *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, 2ª edición, Eurolex, Madrid, 1999; J. AUVRET-FINCK: *Contribution à l'étude de la condition juridique internationale des Communautés européennes. La participation des Communautés européennes à l'activité conventionnelle et aux structures organiques internationales*, Thèse à Strasbourg, 1985; U. AYBERG: *Le mécanisme de la prise des décisions communautaires en matières de relations internationales*, Bruylant, Bruxelles, 1978; P. BRÜCKNER y J.-V. LOUIS: "Relations extérieures", *Commentaires Megret. Le droit de la Communauté Économique Européenne*, vol. 12, Université de Bruxelles, Bruxelles, 1981; J. GROUX y P. MANIN: *Las Comunidades Europeas en el orden internacional*, Perspectivas Europeas, Bruselas, 1984, pp. 41 y ss.; G. ISAAC: *Manual de Derecho comunitario general*, Ariel Derecho, 5ª edición, Barcelona, 2000, pp. 164 y ss.; I. MACLEOD, I.D. HENDRY, S. HYETT: *The External Relations of the European Communities*, Clarendon Press, Oxford, 1996; F.-X. PONS RAFOLS: "El estatuto jurídico de las representaciones de la Comunidad Europea en el marco de las Naciones Unidas", *RIE*, nº 1, 1990, pp. 195-232; A. REMIRO BROTONS: "Las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas, en *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, tomo III, E. García de Enterría, J.D. González Campos, S. Muñoz Machado (eds.), Civitas, pp. 683 y ss.; J. RIDEAU: "La participation de l'Union Européenne aux organisations internationales", *Droit International et Droit Communautaire*, *op. cit.*, pp. 303-386; H.G. SCHERMERS y N. BLOKKER: *International Institutional Law*, Third Revised Edition, Martinus Nijhoff Publishers, Kluwer International Law, The Hague, 1995, pp. 173 y ss.; E. SUY: "The Status of observers in international organizations", *RCADI*, vol. 160, 1978-II, pp. 79-158; D. VIGNES: "La participation aux organisations internationales", en *Manuel sur les organisations internationales*, R.-J. Dupuy (dir.), Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1988, pp. 57-80; VV.AA., en *L'Union Européenne et les organisations internationales*, Dormoy (dir.), Réseau Vitoria, Bruylant, Bruxelles, 1997.

205 La variedad de entes que pueden adquirir la condición de observador incide en el ejercicio de este *status*, que se lleva a cabo bajo diferentes circunstancias y términos; *vid.* E. SUY: "The Status of observers in international organizations", *op. cit.*, pp. 79-179, especialmente p. 84.

Comunidad en la mayoría de los organismos, incluso en aquéllos en los que compart objetivos y amplias competencias en ámbitos determinados. Ello se debe a que muy pocas organizaciones internacionales admiten en sus tratados constitutivos la participación como miembro de pleno derecho de otros sujetos distintos de los Estados²⁰⁶, y únicamente en supuestos excepcionales están dispuestas a reformarlos.

El interés de las CC.EE. a lo largo de su historia de obtener un estatuto de observado en organizaciones internacionales se ha debido a una necesidad jurídica derivada de su ordenamiento; se trata de una cuestión que se encuentra ligada a la preocupación de conseguir su reconocimiento formal por parte de otros sujetos de Derecho internacional.

Grosso modo podemos afirmar que la CE disfruta de manera ordinaria de la condición de observador en todas aquellas organizaciones internacionales en las que tiene algún interés. Debemos, sin embargo, realizar dos importantes precisiones:

En primer lugar, esta denominación de *observador*, que facilita la explicación de la participación de la Comunidad en organizaciones internacionales a través del simple tándem miembro-observador, contiene variadísimos tipos de presencia, condicionados por los diversos derechos y diferentes composiciones de las delegaciones que intervienen en esos organismos. De entre las diversas denominaciones utilizadas en las organizaciones internacionales para permitir el acceso limitado a otros entes la que ha prevalecido ha sido la de *observador*.

En segundo lugar, aunque señalamos que la Comunidad goza del estatuto de observador en ciertas "organizaciones internacionales", se trata de una simplificación ya que generalmente esta condición le permite participar en los trabajos regulares de determinados *órganos*, por lo que tal *status* se ostenta en el órgano en cuestión y no en la organización internacional²⁰⁷.

206 Igualmente esta es la regla general en los reglamentos internos de las conferencias que se convocan bajo los auspicios de las organizaciones internacionales.

207 *Vid.* G. ISAAC, *op. cit.*, 167; D. DORMOY: "Le statut de l'Union Européenne dans les organisations internationales", en *L'Union Européenne et les organisations internationales*, Dormoy (dir.), Réseau Vitoria, Bruylant, Bruxelles, 1997, p. 47.

La CE participa en los trabajos de gran cantidad de organismos internacionales como observador debido a la necesidad que tiene de conocer las actividades que se desarrollan en ámbitos competenciales de su interés. En algunos casos la obtención de este estatuto le resulta suficiente, ya que a través de él expone ante un determinado foro su parecer sobre cuestiones que allí se debaten, aportando o recibiendo datos con el fin de nutrirse de información para desarrollar su labor con eficacia, evitando duplicidades. En otras ocasiones la figura del observador resulta insuficiente para satisfacer las pretensiones comunitarias²⁰⁸, habida cuenta de las amplias competencias en el ámbito tratado en la organización, aunque no aspire a acceder a la calidad de miembro pleno. En otros supuestos el estatuto de observador se convierte en un mero "consuelo" ante la imposibilidad de participar como miembro de pleno derecho, cuando lo impide el tratado constitutivo de la organización en cuestión y no se ha llegado a un acuerdo para modificarlo. En este supuesto las competencias comunitarias no podrán ejercerse de manera adecuada y la Comunidad tendrá que valerse de los Estados miembros que participen en la organización, que actuarán como sus "mandatarios" en las cuestiones relativas a su competencia exclusiva²⁰⁹. En cualquier supuesto en el que no le fuera posible a la Comunidad obtener el estatuto adecuado para ejercer sus competencias la actuación a través de los Estados miembros en la organización es esencial, de ahí la importancia de la coordinación efectiva entre ellos y las instituciones comunitarias²¹⁰.

Como señalamos *supra*, los esfuerzos que se lleven a cabo desde la Comunidad para modificar esta situación se encuentran íntimamente ligados con la correspondencia existente entre los ámbitos competenciales del organismo en cuestión y la Comunidad. A ello hay que unir factores diversos procedentes de distintos sujetos, como la complejidad de

208 Como señala L. BOSELLI: "(T)he legal coat of observer, tailor-made for ordinary intergovernmental organisation, turned to be, in many cases, a strait-jacket", en "The European Community as a new actor on the United Nations' scene", Commission of the European Communities, *International Symposium: Prospects for Reform of the United Nations System*, Rome, May 1992, Padova, pp. 71-81, especialmente pp. 73 y 74.

209 Vid. J.-P. JACQUÉ: "La participation de la Communauté Économique Européenne aux organisations internationales universelles", *AFDI*, vol. XXI, 1975, p. 937; R. FRID: *The Relations between the EC and international organization*, *op. cit.*, pp. 216 y ss.

210 A este respecto el TJCE señaló: "(...) si, con arreglo a la Constitución de la OIT, la Comunidad no puede celebrar, por sí sola, el Convenio nº 170, su competencia externa podría ser ejercida, en su caso, a través de los Estados miembros, actuando solidariamente en interés de la Comunidad". La Comunidad Europea no está capacitada para concluir tratados elaborados en el seno de la OIT por no ser miembro de esta Organización; cfr. dictamen 2/91, de 19 de marzo de 1993, *Convención nº 170 de la OIT*, Rec. 1993, p. 1076, apdo. 5.

la estructura institucional de la organización para permitir el acceso de la Comunidad -caso especialmente problemático es el de la OIT-²¹¹, las reticencias de los propios Estados miembros de la Unión que no quieren renunciar a su participación plena por temor a perder peso en el ente²¹², los recelos de los restantes Estados partes que no desean una disminución de su capacidad de acción al contar con la participación conjunta de la Comunidad y de todos o alguno de los Estados miembros, o simplemente sus desconfianzas sobre el funcionamiento adecuado de la organización al participar un sujeto distinto de un Estado, y su repercusión en las seguridades jurídicas internas y externas. A fin de cuentas el estatuto que obtenga la Comunidad en una organización internacional no depende únicamente de las reglas comunitarias, sino también del derecho del organismo en cuestión²¹³; a ello hay que unir la voluntad política de ciertos Estados al respecto.

La falta de capacidad de la Comunidad para convertirse en miembro de determinadas OIs ha contribuido al nacimiento de nuevas categorías de participación que incluimos de manera forzada en la condición de *observador* -entendida de forma muy amplia-. Las prerrogativas que estas formas de participación otorgan a la Comunidad superan las capacidades ordinarias concedidas al resto de los observadores en estos organismos. Una de las denominaciones específicas atribuidas a esta condición que se encuentra a medio camino entre el estatuto de observador y el de miembro de pleno derecho es la de *participante en los trabajos*, esto es, una especie de observador privilegiado y activo que se asimila en ciertas capacidades al estatuto de miembro -como sucede con la CE/UE en el seno del Consejo de Europa y en la OCDE-.

211 La composición peculiar de uno de los órganos de la OIT, la Conferencia General de los Representantes de los Miembros, hace especialmente compleja la posible participación de la Comunidad como miembro, ante la dificultad de reformar su Constitución. Una de las consecuencias de esta falta de "membresía" consiste en negarle la capacidad de concluir los convenios celebrados bajo sus auspicios, aún cuando existen competencias comunitarias en las materias del mismo. Concretamente este órgano posee una estructura tripartita, disponiendo cada miembro de cuatro representantes (dos son delegados del Gobierno y los otros dos representan, respectivamente, a los empresarios y a los trabajadores del Estado de que se trate). La principal función de "la Conferencia" es adoptar propuestas bajo la forma de Convenciones internacionales o de Recomendaciones, contando cada delegado con derecho de voto individual sobre las cuestiones sometidas a las deliberaciones de la Conferencia (apdo. 1º del art. 4 de la Constitución de la OIT de 28 de junio de 1919). *Vid.* dictamen 2/91, de 19 de marzo de 1993, *Convención nº 170 de la OIT, Rec.* 1993, pp. 1061-1084.

212 Esta cuestión se debe fundamentalmente a la pérdida de votos cuando los Estados miembros de la Unión que participaban en una OI son sustituidos por la Comunidad. Lo que ha sucedido en la Comisión Internacional de Pesca del Mar Báltico (CIPMB) respecto a la República Federal de Alemania y Dinamarca.

213 *Vid.* P. BRÜCKNER: *Rélations Extérieures*, vol. 12, (Le Droit de la Communauté Économique Européenne), Commentaire Megret, ed. Université de Bruxelles, 1980, p. 133.

III.3.1 LA CONCESIÓN DEL ESTATUTO DE OBSERVADOR

En términos generales las organizaciones internacionales ofrecen a entes de diverso tipo la posibilidad de participar en los trabajos que se desarrollan en sus órganos cuando las actividades que en ellos se realizan les resultan de interés²¹⁴. Esto ocurre independientemente de la inclusión expresa o implícita de competencias al respecto en los tratados constitutivos de las organizaciones internacionales. De manera ordinaria son las organizaciones internacionales las que disfrutan de un estatuto de observador. La Comunidad Europea, pese a sus singularidades, se incluye dentro de esta categoría. Examinemos a continuación cómo se produce tal concesión.

En la generalidad de los casos la cooperación de carácter administrativo entre las organizaciones internacionales y la Comunidad aparece como precedente de la atribución de un derecho de participación en sus órganos²¹⁵. El desarrollo de los diversos cometidos incluidos en los acuerdos de carácter técnico -v.g., intercambios de información, celebración de reuniones de trabajo conjuntas- impulsa la concesión del estatuto de observador a favor de la Comunidad. En ocasiones incluso se exige la adopción de uno de estos acuerdos de coordinación como condición previa para la adquisición del estatuto de observador²¹⁶.

En algunos casos el estatuto de observador aparece como una concesión incluida en los acuerdos administrativos de cooperación concluidos entre la Comisión Europea y determinadas organizaciones internacionales. Éstos suelen contener fórmulas muy generales que van concretándose entre las partes una vez que el mecanismo de participación se pone en marcha²¹⁷.

214 Como hemos puesto de relieve *supra*, la CE/UE no concede a organizaciones internacionales ni a otros sujetos la condición de observador en sus órganos. En ocasiones suple esta carencia mediante reuniones *ad hoc* en las que toman parte representantes de sus órganos y de los organismos con los que tienen intereses comunes.

215 Observemos aquí cómo existe una íntima vinculación entre las distintas formas que pueden revestir las relaciones entre la UE/CE y las organizaciones internacionales.

216 V.g., el secretariado de la OMPI -denominada Oficina Internacional- señaló en 1977 que la adopción de un acuerdo de relación era necesario para la concesión a la CEE de este derecho. Ese mismo año tuvo lugar el canje de notas entre ellas formalizando su relación; cfr. *Relations des Communautés Européennes avec les organisations internationales*, Commission des Communautés Européennes, Luxembourg, 1989, pp. 178-179.

217 V.g., el canje de notas entre la Comisión y la UNESCO de 1964 señala que el Director General de esta

Desde una perspectiva histórica la no concesión del estatuto de observador permanente a la Comunidad y las negativas a que accediera al uso de la palabra sin autorización previa del órgano en el que participaba se debían, en la práctica totalidad de los casos, a las presiones ejercidas por los Estados del Este, reacios a aceptar a las Comunidades Europeas como sujetos de Derecho internacional. El cambio radical en el panorama político y la inminente adhesión -a varias velocidades- de algunos de aquellos Estados han disipado muchas cuestiones espinosas que presidían estos asuntos. Actualmente, las reticencias de los Estados miembros de una organización a permitir la concesión del estatuto de observador permanente a la CE son excepcionales, teniendo en cuenta que el fenómeno comunitario ha sido aceptado por todos los Estados de la sociedad internacional.

Atendiendo a la práctica podemos distinguir entre el estatuto de observador *permanente*, que es aquél concedido generalmente por los órganos deliberantes de las organizaciones internacionales, y el *no permanente o esporádico*, caracterizado porque su participación en los trabajos de la organización se condiciona a la recepción de invitaciones enviadas regularmente a la Comisión por parte de la secretaría de la organización, exista consentimiento expreso o implícito del órgano deliberante²¹⁸. El disfrute de uno de estos dos tipos de observador depende -como hemos señalado ya- de la convergencia de los dos sistemas jurídicos diferentes aplicables a la Comunidad y a la organización concernida. De este modo, la presión que las instituciones comunitarias ejerzan en el organismo para conseguir un estatuto de carácter permanente será mayor cuantas más competencias posea en el ámbito de la organización.

institución enviará al Presidente de la Comisión invitaciones para que los observadores de la Comisión participen cuando se examinen cuestiones de interés común en las reuniones y conferencias de carácter técnico que se organicen. En el canje de notas de 1988 entre la Comisión y la OACI, ésta decide aceptar la proposición de la Comisión de otorgarle esporádicamente el estatuto de observador. Por otro lado, el primer canje concluido con EUROCONTROL en 1980 señala que la Comisión está dispuesta a enviar un observador a todas las reuniones que aquel organismo estime que puedan interesar a la Comisión. *Vid.*, respectivamente, en *Relations des Communautés Européennes avec les organisations internationales*, *op. cit.*, pp. 132 y ss., pp. 138 y ss., pp. 292 y ss.

218 *V.g.*, el estatuto de observador permanente a favor de la Comunidad en la Asamblea General de las NU le fue otorgado por el Secretario General una vez que la Asamblea lo autorizó mediante su resolución 3208 (XXIX) de 11 de octubre de 1974. Esta solución fue propugnada por el Asesor Jurídico de las NU cuando la Comunidad solicitó ser invitada bajo la condición de observador ante la Segunda Comisión de la Asamblea General. *Vid.* F.X. PONS RAFOLS: "El estatuto jurídico de las representaciones ..., *op. cit.*, p. 203.

El estatuto de observador puede ser otorgado a la CE de forma unilateral por la organización internacional en cuyos órganos se dispone ejercer tal condición; en otras será "negociado" previamente entre ésta y la Comunidad. En este último supuesto las prerrogativas que se le otorgan suelen ser mayores que en el caso de concesión unilateral, al tener en cuenta las peculiaridades propias de la Comunidad distintas del resto de las OIs. Esta definición conjunta de la condición de observador comunitario suele producirse cuando la Comunidad posee amplias competencias en el ámbito de actuación del organismo en cuestión.

III.3.2 LOS DERECHOS DE LA COMUNIDAD EN LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN LAS QUE PARTICIPA COMO OBSERVADOR

La noción de "observador" presupone, en principio, una actitud pasiva de las delegaciones que disfrutan de tal condición ante los órganos a los que acuden. Sin embargo, en la mayoría de los casos los observadores cuentan entre sus cometidos con la posibilidad de expresar su opinión; por tanto, sus derechos van más allá de la simple presencia como un receptor silente que toma nota de lo que allí tiene lugar para informar posteriormente a los responsables de su organización. Lo dicho es aplicable igualmente a los observadores comunitarios.

Las formas tan diversas que puede adoptar el estatuto de observador de la Comunidad Europea ante distintas organizaciones internacionales -e incluso ante los diferentes órganos de una misma organización²¹⁹- es consecuencia de la convergencia de dos sistemas jurídicos diferentes -el comunitario y el de la organización en cuestión-. Así, por ejemplo, puede ser un invitado especial de la secretaría de la organización, quedar invitado como observador a sesiones determinadas o concederle dicho estatuto de manera permanente²²⁰. La CE ha disfrutado de la condición de observador en ciertas instituciones sólo unos años después de su creación -por ejemplo en la FAO en 1962-; en otras obtuvo

219 V.g., en el seno de las Naciones Unidas.

220 J.-P. JACQUÉ: "La participation de la Communauté Économique Européenne aux organisations internationales universelles", *AFDI*, vol. XXI, 1975, p. 927.

este estatuto más tardíamente -como en la OMCI en 1974-. En algunos organismos la participación de la Comunidad ha sufrido una evolución que le ha permitido disfrutar sucesivamente de distintos derechos como observador -es el caso de la Comisión Económica para Europa de las NU (CEPE), donde, en primer lugar, fue invitada a la Comisión Europea²²¹, posteriormente fue autorizada a tomar la palabra en el Comité de Comercio en 1970, pero no fue hasta el año 1975 cuando la CEPE invitó a la CEE como observador, lo que hizo conjuntamente con el CAEM. En el caso de la FAO la transformación se produjo desde un estatuto de observador al de miembro.

Esta amplia variedad de situaciones hace que la Comunidad desarrolle su actividad de observador de formas muy diversas. Aun así, los rasgos característicos de este tipo de participación consisten en permitir el acceso a la delegación comunitaria²²² a determinadas reuniones de los órganos de la organización y a no otorgarle el derecho de voto²²³. Otra característica típica que se da de forma ordinaria en el disfrute por la Comunidad del estatuto de observador consiste en la no imposición de obligaciones financieras -a excepción de ciertos gastos mínimos de orden administrativo-. Igualmente se le suele conceder el derecho a expresar su opinión bajo determinadas condiciones y, en ocasiones excepcionales, tiene capacidad para presentar propuestas.

Pese a las capacidades limitadas de que disfrutaban los observadores, es significativo su poder para influir en la propuesta de decisiones o en las votaciones de la organización

221 A través de un canje de notas que data de 1958, la Comisión Europea podía acudir a aquellas reuniones que fueran de su interés, celebradas en la CEPE en calidad de invitada del Secretariado. La concesión del estatuto de observador a favor de la CEE se realizó en virtud de la Decisión L (XXX) de la CEPE de 15 de abril de 1975, denominado concretamente *participantes a título consultivo*; vid. *Relations des Communautés* ..., pp. 40 y ss.

222 La referencia a la delegación *comunitaria* es estrictamente correcta, ya que el estatuto de observador se le ha concedido originariamente a la CE y no a la Unión, al no haberse llevado a cabo posteriormente modificación alguna al respecto. Sin embargo, en determinadas ocasiones la práctica constata cómo esa delegación representa no sólo a la Comunidad sino a la *Unión Europea*. Este cambio de denominación oficial en el seno de las organizaciones internacionales -que tanta polémica encierra- no se va a producir a corto o medio plazo. Incluso en el caso de que el Derecho originario atribuya expresamente la subjetividad internacional a la UE, la modificación formal en el seno de los organismos internacionales en los que participa no se llevará a cabo inmediatamente. En el ejercicio del derecho de legación activo y pasivo las OIs son más proclives a utilizar la denominación de *UE* que en los supuestos de participación como observador -esto último sí ha sucedido aunque en contextos de carácter informal-; la condición de miembro de la *CE* continúa siendo "sacra".

223 Vid. H.G. SCHERMERS y N. BLOKKER: *International Institutional Law*, op. cit., p. 121.

internacional. En el caso de la Comunidad Europea, aquella afirmación se manifiesta con mayor fuerza debido a sus singularidades y traducidas, a menudo, en un mayor peso en el organismo.

Las cuestiones que analizaremos en relación con el ejercicio por parte de la Comunidad del estatuto de observador son las siguientes²²⁴: el derecho de presencia, el de expresión, el de presentar propuestas, las cuestiones relativas al derecho de voto y a la contribución financiera, junto a otros derechos de menor -pero simbólica- relevancia, como el consistente en que la composición de la delegación comunitaria figure en la lista oficial de asistentes, la utilización de un distintivo propio y las cuestiones vinculadas con el lugar que ocupa en la sala, la entrega de documentación y la posibilidad de hacer circular la propia.

III.3.2.1 El derecho de presencia

La asistencia de las delegaciones comunitarias en calidad de observador a los órganos de las organizaciones internacionales constituye la *conditio* que diferencia este *status* de las relaciones de carácter administrativo que pueden incluir, como forma más evolucionada, la celebración conjunta de reuniones *ad hoc* para examinar cuestiones de interés común. Estos enlaces técnicos pueden desarrollarse con cierta periodicidad, pero no se confunden con el disfrute del estatuto de observador, ya que tales encuentros no se mantienen en las salas de los órganos deliberantes del organismo en cuestión, ya se trate de órganos principales o subsidiarios.

La participación de la Comunidad a través de sus delegaciones en estas salas de deliberación de órganos principales y subsidiarios no encuentra actualmente oposiciones importantes. La práctica nos muestra cómo los Estados miembros de las organizaciones internacionales han tomado conciencia de la necesidad jurídica de la CE de intervenir en ciertos órganos, incluso con un estatuto privilegiado al compararlo con el resto de los observadores²²⁵.

224 Para ello tenemos que referirnos de forma genérica al ejercicio de estas prerrogativas por las organizaciones internacionales.

225 Lo mismo sucede con su participación en conferencias internacionales.

Algunos problemas suelen aparecer cuando los debates tienen lugar en sesiones de carácter oficioso o en el seno de grupos de trabajo que tienen un acceso restringido a determinadas delegaciones por razones de eficacia. En estos casos la representación comunitaria no siempre logra acceder a estas reuniones informales, lo que es relevante habida cuenta que es en ellas donde se suelen aunar las posiciones que posteriormente se traducen en la adopción de decisiones.

III.3.2.2 El derecho de expresión

Otro de los derechos activos que caracterizan a los observadores que participan en las organizaciones internacionales consiste en la posibilidad de tomar la palabra en las reuniones en las que intervienen. La práctica así lo demuestra.

Generalmente el derecho de expresión viene unido al de asistencia, modificando aquél la actitud pasiva que parece derivarse de la noción de observador. En algunos casos existen restricciones al derecho de expresión derivados de la propia composición de los órganos ante los que se ejerce el estatuto de observador²²⁶.

Esta capacidad es más relevante de lo que parece a simple vista, ya que gran parte de los trabajos de las organizaciones internacionales se desarrollan sobre la base de intervenciones orales de las delegaciones sobre determinadas materias encaminadas a encontrar un consenso sobre el tema en cuestión. El derecho de expresión es el que permite, por tanto, participar en la adopción de decisiones²²⁷.

Resulta cada vez más común que los observadores cuenten con el privilegio de hacer uso de la palabra en los órganos en los que disfrutan de tal condición justo después de las intervenciones de los Estados miembros y antes que el resto de los observadores. Este rasgo es sintomático de la deferencia de los miembros del organismo hacia la Comunidad. Los

226 *V.g.*, la delegación comunitaria puede tomar la palabra en las comisiones de la Asamblea General de las NU, pero no le está permitido tal derecho en la formación plenaria de esta Asamblea, lo que es comprensible atendiendo a la representación universal de la misma.

227 *Vid.* en el Capítulo V sobre la importancia de este derecho en la participación de la Comunidad como miembro en la FAO, concretamente en torno a la intervención comunitaria en asuntos de competencia compartida con sus Estados miembros.

observadores tienen un tiempo máximo de intervención para expresar sus posiciones u opiniones en los órganos en los que intervienen; generalmente a la delegación comunitaria se le concede un tiempo mayor que al resto de los que disfrutan de esta condición. En los casos en los que la representación comunitaria consigue ser admitida para participar en reuniones informales que tienen lugar en la organización no suele encontrar limitaciones para expresarse, debido a la flexibilización de las reglas de procedimiento que rigen en ellas.

Cuando la Comunidad participa en calidad de observador en organismos que se ocupan de materias en las que son competentes tanto la Comunidad como sus Estados miembros -es decir, donde hay *competencias compartidas*- la obligación de cooperar entre ellos se hace especialmente relevante y deriva de la necesaria unidad de la representación internacional de la Comunidad, tal como ha declarado el Tribunal de Luxemburgo²²⁸. Las instituciones comunitarias y los Estados miembros intentan adoptar una posición común en las reuniones celebradas; éstas son presentadas en el órgano en cuestión dependiendo de las reglas establecidas al efecto en la organización -si se trata de expresar esta posición no habrá, en principio, problemas; sin embargo cuando lo que se quiere es presentar propuestas a un texto la práctica es mucho más restrictiva-.

De forma ordinaria, si el asunto recae en un ámbito de competencia fundamentalmente exclusiva de la Comunidad, será la Comisión la que se exprese en nombre de la Comunidad. Si la cuestión debatida pertenece a la *competencia de los Estados miembros*, serán ellos los que se pronuncien, aunque en la práctica es muy frecuente presentar las posiciones comunes a través de un representante del Estado que ejerce la Presidencia del Consejo de la Unión²²⁹. La Presidencia se ocupará de expresar la posición de la Unión Europea en organizaciones y conferencias internacionales cuando éstas se ocupen de ámbitos incluidos en los *pilares* segundo y tercero del TUE -como disponen los arts. 18 y 37 de este texto-²³⁰.

228 Vid. el dictamen 2/91, asunto relativo al Convenio nº170 de la OIT, Rec. 1993, pp. I-1083 y ss., apdo. 36.

229 En algunos casos la posición de los Estados miembros se presenta por medio de la Comisión.

230 En la práctica, la mayoría de las declaraciones que se realizan en el seno de la AGNU se hacen a través del Estado que ejerce la Presidencia del Consejo de la Unión. Durante el periodo de sesiones de 1988 de la AGNU únicamente cuatro de un total de 105 declaraciones comunes fueron presentadas por los representantes de la Comisión. Por aquel entonces este uso reducido por parte de la Comisión era comprensible por las reticencias de los países del Este, pero a partir de la conclusión del acuerdo entre la CE y el CAEM en 1988 se

III.3.2.3 El derecho a presentar propuestas

Por lo común los observadores no disfrutaban de la facultad de presentar propuestas en los órganos en los que participan, reservándose tal derecho únicamente a los miembros de la organización concernida. Esta capacidad constituye una concreción del derecho de expresión que por estar relacionada con el proceso de toma de decisiones es aceptada con importantes cautelas²³¹. De hecho, la mayoría de los reglamentos internos de las organizaciones no se ocupan de esta cuestión y los que lo hacen presentan una regulación confusa²³².

La facultad de presentar propuestas o enmiendas relacionadas con los textos que se discuten en las organizaciones internacionales se permite en ocasiones contadas a las delegaciones comunitarias que participan como observadores, no existiendo reglas genéricas al respecto.

Desde una perspectiva comunitaria la necesidad de presentar propuestas aparece de manera más acusada en aquellos supuestos en los que la Comunidad tiene *competencias exclusivas* en el ámbito de la organización en cuestión, y no ha podido obtener el estatuto de miembro. En estos casos, los Estados miembros y las instituciones de la Unión deben cooperar y poner todos los medios posibles para que la Comunidad ejerza sus derechos y defienda sus intereses de la forma más satisfactoria posible; lo que se traduce en:

esperaba un cambio tendente a permitir que los representantes de la Comisión se pronunciaran no sólo cuando las cuestiones allí tratadas estuvieran cubiertas "en su totalidad" por competencias comunitarias, sino cuando "principalmente" trataran asuntos comunitarios -pese a que ciertos aspectos ancillares fueran competencias de los Estados miembros-. Por otro lado, la representación de la Comisión no sería posible durante los debates del Pleno de la Asamblea General, ya que únicamente se permite hacer uso de la palabra a los miembros, y no a los observadores. *Vid.* P. BRÜCKNER: "The European Community and the United Nations", *EJIL*, vol.1, 1990, pp. 174-192, especialmente p. 187.

231 De nuevo, las oposiciones más rotundas se presentaron en los organismos en los que estaban representados los países del Este de Europa, como en la CEPE.

232 En términos generales sólo se concede tal derecho a los observadores si así lo establecen los reglamentos internos. En ocasiones éstos declaran que la presentación de propuestas será sometida a votación si así lo solicita cualquier miembro del órgano en cuestión; en estos términos se manifiesta el art. 72 del reglamento interno del ECOSOC.

1. intentar conseguir un estatuto adecuado a sus necesidades -como el de miembro- o, al menos, que se le atribuyan ciertos derechos en el desarrollo de su actividad como observador -*inter alia*, el de presentar propuestas o enmiendas a textos que se discuten en la misma-²³³;

2. que los Estados miembros *sustituyan* de alguna forma a la Comunidad a través de su acción concertada y solidaria en los ámbitos en que ésta es competente, ya que participar en la elaboración, adopción y aplicación de actos de organizaciones y conferencias internacionales que se ocupan de materias que le afectan, resulta una exigencia del Derecho de la Unión.

Si la representación comunitaria logra acceder a las reuniones de carácter oficioso que tienen lugar en las organizaciones internacionales -cuya importancia reseñamos anteriormente- no suele encontrar obstáculos para que en este medio informal pueda presentar proposiciones de redacción debido a que no se precisa si provienen de la Comunidad o del conjunto de los Estados miembros²³⁴.

En líneas generales los observadores ejercen influencia sobre los Estados miembros que forman la organización para introducir propuestas en el organismo en cuestión²³⁵. La concesión a la delegación comunitaria del derecho a presentar propuestas es una manifestación del estatuto privilegiado de observador del que disfruta en determinados organismos.

233 *Ad ex.*, a la Comunidad se le concedió tal posibilidad en la Conferencia de las NU sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) de Rio de Janeiro en 1992, disfrutando del estatuto de participante pleno en la Conferencia -a caballo entre la condición de miembro pleno y de observador-. *Idem* en relación con la Comisión de Desarrollo Sostenible creada para apoyar la realización de los resultados de la Cumbre de Rio.

234 *Vid.* J. GROUX y M. MANIN: *Las comunidades Europeas en el orden internacional*, *op. cit.*, p. 52.

235 En 1971 el Servicio Jurídico de las NU señaló que la CEE debería ser autorizada a presentar propuestas o enmiendas, pero no en su nombre, sino en el de sus Estados miembros. Por otro lado, la Oficina Internacional del Trabajo mantuvo una tesis similar al señalar que "no hay nada en el reglamento (de la OIT) que se oponga a que un grupo de delegados gubernamentales autorice al representante de un órgano a presentar enmiendas en nombre de su colectivo; esas enmiendas se tratan como si hubieran sido presentadas por los delegados gubernamentales en cuestión"; *cfr.* en el documento de la OIT "Relaciones entre los derechos y obligaciones derivados de la Constitución de la OIT y los derechos y obligaciones derivados de los tratados relativos a agrupaciones regionales", GB. 215/SC/4/1, febrero-marzo de 1981; *vid.* R. FRID: *The relations between the EC and ...*, *op. cit.*, p. 194.

En ocasiones la Comunidad ha comunicado al secretario de una organización, que ella ha aceptado -a la vez que sus Estados miembros- una resolución relativa a materias en que la Comunidad es competente -aunque lo sea parcialmente-. Esta actitud comunitaria, no prevista en el procedimiento formal de aceptación de actos de organizaciones internacionales, no ha provocado objeciones por parte de los secretarios de tales organizaciones²³⁶. En el marco de la OIT y de la OACI, se adoptan decisiones y convenios vinculantes para sus miembros que son susceptibles de afectar al ordenamiento comunitario. De este modo, el Consejo y la Comisión desarrollan una coordinación para obtener una posición común al efecto²³⁷, manifestada generalmente en la Organización por el Estado miembro que ejerce la Presidencia del Consejo y poniendo en conocimiento de sus interlocutores, que actúan "por cuenta" de la Comunidad²³⁸.

Relacionado con este tema se encuentra la posibilidad de *introducir cuestiones a debatir en el orden del día*; generalmente suele denegarse tal derecho a los observadores. En los casos en los que tengan un interés especial intentarán que uno de sus Estados miembros participantes en el órgano en cuestión lo incluya, de ahí la importancia de la coordinación entre la delegación comunitaria y los Estados de la Unión miembros de la organización.

III.3.2.4 La cuestión del derecho de voto

Si hay algún rasgo que caracteriza al conjunto de los observadores que participan en las organizaciones internacionales, este es la imposibilidad de ejercer el derecho de voto, que es exclusivo para los miembros de pleno derecho. En este sentido existen

236 Esto sucedió, v.g., con la aceptación de la resolución n° 119 de la CEPE sobre la uniformidad de los formularios utilizados para las autorizaciones relativas a los transportes internacionales de mercancías por carretera, y con las normas sobre producción y comercio de diversos productos alimenticios del *Codex Alimentarius*. Vid. J. GROUX y M. MANIN: *Las comunidades Europeas en el orden internacional*, op. cit., pp. 100 y 101.

237 Amparándose en el art. 10 -ex 5- TCE en virtud del cual "(l)os Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado (...)." Facilitando a la Comunidad "el cumplimiento de su misión."

238 Cfr. P. BRÜCKNER: *Relations Extérieures* (vol. 12), (Le droit de la Communauté Économique Européenne), Commentaire Megret, op. cit., pp. 135 y ss.

manifestaciones expresas en las reglas de las organizaciones internacionales²³⁹. Las delegaciones comunitarias no se diferencian al respecto del resto de los observadores.

El ejercicio del derecho de voto a favor de la Comunidad es una de las cuestiones más delicadas que deben tratarse cuando ésta solicita la adhesión como miembro de una organización internacional o decide participar como miembro fundador.

En los supuestos en los que la Comunidad tiene competencias en el ámbito de la organización concernida pero no disfruta de la condición de miembro, los Estados de la Unión Europea que la integran deben coordinarse para que la votación tenga en cuenta las respectivas competencias de la Comunidad y de sus Estados miembros. La cooperación se hace especialmente necesaria cuando las decisiones de la organización concreta sean vinculantes para los miembros y susceptibles de producir efectos jurídicos en el ordenamiento comunitario.

III.3.2.5 La cuestión de la contribución financiera

Los observadores que participan en las organizaciones internacionales se caracterizan porque no están obligados a contribuir a su financiación. Excepcionalmente pueden correr a su cargo los gastos de carácter administrativo que sus actividades hayan producido.

La obligación de contribuir a la financiación de la organización recae fundamentalmente en los Estados miembros de pleno derecho²⁴⁰, ya que los organismos que cuentan con recursos propios e independientes de las contribuciones de los miembros son excepcionales, *ad ex.*, la CE²⁴¹.

239 El art. 79 del reglamento interno del ECOSOC señala que "(l)os representantes de organismos intergubernamentales (...) pueden participar, sin derecho de voto, en las deliberaciones del Consejo sobre las cuestiones dependientes del ámbito de actividad de dichos organismos". Igualmente se incluyen referencias de este tipo en los canjes de notas que conceden a la Comunidad la posibilidad de asistir como observador al organismo en cuestión.

240 Cuando el organismo permite la participación restringida, estos miembros contribuyen atendiendo a los gastos que han ocasionado en los órganos en los que desarrollan sus actividades. A las contribuciones de los miembros de la organización hay que unir los donativos, las contribuciones de carácter voluntario y las retribuciones procedentes de servicios que puede prestar la organización. *Vid. R. FRID: The Relations between the EC ..., op. cit.*, pp. 206 y ss.

241 Independientemente de que las organizaciones internacionales tengan algún tipo de ingreso propio, la financiación mediante contribuciones estatales -que necesitan del consentimiento anual de los parlamentos

Esta mínima aportación de los observadores en la financiación de las organizaciones explica, en buena medida, sus capacidades limitadas y su influencia escasa en la formación de la voluntad jurídica de aquéllas. No es de extrañar que las contribuciones pecuniarias comunitarias a determinados organismos internacionales generen un clima adecuado para la concesión de privilegios al estatuto de observador de la Comunidad en esa organización en cuestión, v.g., en el Consejo de Europa²⁴². En la práctica el estatuto de observador de la Comunidad en otra organización internacional constituye un elemento de vinculación que facilita la financiación comunitaria de proyectos o programas con esa organización en cuestión.

La CE realiza aportaciones importantes a numerosas entidades que desarrollan actividades en su ámbito competencial, generalmente, a través de ayudas voluntarias -y no de contribuciones al presupuesto-, *ad ex.*, en diversos organismos de la familia de las NU. Como la CE no es miembro de pleno derecho de las NU le está vedada la contribución a su presupuesto, sin embargo ha realizado aportaciones voluntarias cuantiosas al Programa de las NU para el Medio Ambiente (PNUMA) -especialmente al Plan de Acción para el Mediterráneo-, al Alto Comisionado de las NU para los Refugiados²⁴³ (ACNUR) y al Programa Mundial para Alimentos -convirtiéndose en el segundo mayor donante de esta entidad²⁴⁴-, además de contribuir en diversas actividades desarrolladas en el marco de las NU -desminado²⁴⁵, asistencia electoral en ciertos Estados, *inter alia*-.

nacionales- es la regla general para estos sujetos de carácter funcional. En el caso de las CC.EE. este método tiene únicamente una importancia histórica o residual; concretamente fue la decisión del Consejo de 21 de abril de 1970 la que estableció un sistema de recursos propios de la Comunidad, sustituyendo las contribuciones financieras de los Estados miembros. Este sistema ha sido modificado y ampliado con posterioridad. Por otro lado, hay que tener en cuenta que los organismos financieros -v.g., el FMI y el BIRD- se nutren de ingresos procedentes de su propio capital.

242 Como señalamos, una de las razones de la existencia de la oficina de enlace del Consejo de Europa ante la CE/UE es la necesidad que aquélla tiene de mantenerse cerca de las instituciones comunitarias para que contribuya a la financiación de proyectos y actividades de interés para ambos organismos.

243 En 1991 ya mantenía el segundo puesto de contribuidor más importantes después de EE.UU.

244 Ya en 1991 se convirtió en el tercer contribuidor más importante del Programa Mundial de Alimentos (PMA), incrementándose las aportaciones cada año. Cfr. sobre el tema A. VIÑAS y J.-A. YÁÑEZ-BARNUEVO: *Cincuenta años de Naciones Unidas: Un balance*; en la Dirección General IA de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea, p. 3.

245 *Vid.* Decisión del Consejo de 20 de marzo de 2000 sobre una acción específica de la Unión Europea en el ámbito de la ayuda a la retirada de minas, 2000/231/PESC, DO L 73, 22 de marzo de 2000, p. 2.

Por otro lado, los quince Estados de la Unión Europea contribuyen, en su calidad de miembros, al presupuesto ordinario de diversas organizaciones internacionales, generalmente, de forma puntual²⁴⁶, lo que sin duda redonda favorablemente en su credibilidad de cara al exterior²⁴⁷.

Un botón de muestra más del despegue de la Unión Europea como sujeto de Derecho internacional lo constituye su participación en grupos de trabajo dedicados a modificar y mejorar la situación financiera de las organizaciones internacionales -v.g. en las Naciones Unidas-²⁴⁸.

Un problema adicional que se ha presentado en torno a la cooperación entre la UE y determinadas organizaciones internacionales -especialmente en relación a los proyectos de ayuda financiera o de investigación de las NU- consiste en la compatibilidad entre los distintos procedimientos de intervención o de pago de cada una de ellas. Sobre este tema se ha venido trabajando desde hace años, y finalmente en diciembre de 1994 la Comunidad y las NU llegaron a un acuerdo sobre responsabilidad financiera que permite a los organismos contables comunitarios controlar el gasto de los fondos europeos destinados a diversos organismos del sistema de las NU²⁴⁹. Asimismo, las ayudas financieras otorgadas por la Comunidad a las Naciones Unidas y a sus organismos especializados -v.g., a la OMS- se

246 *Ad ex.*, en relación con las NU, las cuotas adicionadas de los quince Estados miembros de la UE convierten a esta entidad en el principal suministrador de fondos de las NU. Concretamente, contribuyeron en 1998 con un 36% al fondo ordinario de la Organización (en el año 1995, con un 34,4%) y con un 39% al presupuesto destinado a operaciones de mantenimiento de la paz (en el 1995 con 36,8%). Cfr. http://www.europa.eu.int/comm/dg_1_a/un/index.htm

247 Esta actitud contrasta, desgraciadamente, con la impuntualidad del pago de su cuota a las NU de determinados miembros, siendo uno de los casos más preocupantes el de los EE.UU. que, a más *inri*, ha adoptado en mayo de 2001 la desafortunada decisión de congelar el pago de su deuda a las NU que asciende a 227 millones de euros, en parte, por la no inclusión de un representante de su nacionalidad en la Comisión de Derechos Humanos-.

248 Concretamente en las NU, la Unión Europea ha elaborado conjuntamente con casi 100 Estados un plan tendiente a acabar con la crisis económica, que incluye, *inter alia*, el pago de los atrasos debidos por ciertos países, el control del gasto administrativo y la racionalización de las estructuras y la adopción de un nuevo baremo de contribuciones relativa tanto presupuesto ordinario como al destinado al mantenimiento de la paz que sea flexible atendiendo a las alteraciones económicas.

249 Se trata del denominado Acuerdo relativo a la cláusula de verificación entre la Comunidad Europea y las Naciones Unidas, que entró en vigor el 9 de agosto de 1995. Cfr. *Community Participation in United Nations organs and conferences*, Commission Staff Working Paper, Brussels, 3 March 1993, SEC(93) 361, p. 21. Igualmente, *La Unión Europea y las Naciones Unidas*, OPOCE, Luxemburgo, 1995, p. 11.

regirán por el “Acuerdo entre las Naciones Unidas y la Comunidad Europea sobre los principios aplicables a la financiación o cofinanciación por parte de la Comunidad de programas y proyectos administrados por las Naciones Unidas”, que entró en vigor el 9 de agosto de 1999²⁵⁰.

III.3.2.6 Otros derechos

Examinemos, a continuación, un conjunto de derechos de menor importancia a simple vista pero relevantes para explicar la condición de observador de la Comunidad en determinados órganos:²⁵¹

- El conjunto de representantes que compone la delegación comunitaria o de la UE asistente a las instancias deliberantes de las organizaciones internacionales debe comunicarse al secretario de la misma para que la incluya en la *lista oficial de las delegaciones*, generalmente, bajo la rúbrica consagrada a las "organizaciones intergubernamentales" y a menudo justamente después de los miembros de pleno derecho. De este modo, la Comunidad -como observador- aparece nominalmente en los documentos de la organización concernida -últimamente se sustituye la referencia a la Comunidad por la UE-.

- La delegación comunitaria o de la UE tiene derecho a disponer de una *placa identificativa* propia. Desde la creación de la UE la representación de la CE como observador utiliza como distintivo la denominación de "Unión Europea". Se trata de una práctica consolidada actualmente, que refleja esta evolución tendente a la absorción *de facto* de la Comunidad en la Unión.

- La normativa en vigor para la práctica totalidad de las organizaciones internacionales consiste en que las delegaciones de los miembros de pleno derecho ocupen el *asiento* que le corresponde a su Estado por orden alfabético, mientras que los observadores

250 Véase la referencia a estos dos acuerdos concluidos entre la Comunidad Europea y las Naciones Unidas recogida en el último canje de notas concluido entre la Comisión de las CC.EE. y la OMS en diciembre de 2000, en *DO C 1*, de 4 de enero de 2001, pp. 7-11, concretamente en p. 11.

251 Este conjunto de derechos se aplican igualmente a las delegaciones comunitarias (o de la UE) ante conferencias internacionales.

se sitúan aparte dentro de la misma sala. En bastantes ocasiones la Comunidad Europea se ha opuesto a esta costumbre arraigada en los organismos y conferencias internacionales; de este modo ha logrado en numerosos casos desmarcarse de la zona reservada para los observadores, y ha ocupado en la misma sala un lugar intermedio entre éstos y los miembros. En otras ocasiones ha intentado que la delegación comunitaria que participa como observador se reagrupara con las de los Estados miembros de la Comunidad en un mismo lugar de la sala -dicha fórmula se conoce como "delegación única" o "de Roma"- . En ocasiones estas medidas no han sido vistas con buenos ojos por los restantes Estados miembros de la organización concernida, al igual que no han contado con el apoyo del resto de los observadores²⁵².

- Una práctica consolidada consiste en el derecho de los observadores que asisten a reuniones a obtener la *documentación* distribuida por la secretaría de la organización. En algunos casos, y debido a la gran cantidad y extensión de documentos a repartir, no se entregan en su totalidad a los observadores. La no contribución financiera se deja sentir en estos detalles que marcan las diferencias de participación en las organizaciones. En estos casos, la coordinación adecuada entre los Estados miembros de la Unión con la representación comunitaria es esencial para que ésta disponga de todos los medios de información necesarios para su actuación adecuada en el organismo; coordinación que suele dirigir el Estado que preside el Consejo de la Unión en ese momento. Igualmente, se les otorga la posibilidad de hacer circular diversos documentos entre el resto de los observadores y de los miembros²⁵³.

III.4 LA CONDICIÓN DE MIEMBRO DE LA COMUNIDAD EN LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Que los tratados constitutivos de las organizaciones internacionales no incluyeran junto a los Estados a otros sujetos que pudieran acceder a la categoría de miembros resulta comprensible debido a que, en la época en la que fueron adoptados la mayoría de ellos, el

²⁵² V.g., durante muchos años han sido comunes las reticencias de las delegaciones de los Estados del Este participantes en las organizaciones internacionales.

²⁵³ Esta facultad tiene una singular importancia en determinados órganos, entre ellos en el seno de la AGNU. Aquí, los delegados que integran el estatuto de observador coordinan su actividad estrechamente con el Estado que ejerce la Presidencia del Consejo en la redacción de proyectos de resoluciones o trabajos que se distribuyen extensamente al resto de los participantes.

fenómeno de las organizaciones internacionales comenzaba su etapa más fecunda y audaz. Fecunda por el gran número de organismos establecidos -sobre todo tras la Segunda Guerra Mundial- y audaz por la aparición en escena de las Comunidades Europeas. De hecho, han sido las CC.EE. las que han propiciado este cambio en el Derecho internacional de las organizaciones internacionales, a tenor de unas competencias cedidas por sus Estados que deben ejercerse igualmente en distintos foros de la manera más eficaz posible; llegando, en ocasiones, a solicitar la condición de miembro en otros organismos.

Las primeras adhesiones de la Comunidad como miembro de pleno derecho se han producido en las organizaciones internacionales que denominamos "de segundo orden", al participar la Comunidad en convenios que regulan un ámbito concreto y que establecen una estructura permanente entre las partes para aplicar el correspondiente acuerdo. Gracias a esta práctica, la Comunidad es miembro de más de sesenta organismos, que se ocupan fundamentalmente de gestionar acuerdos sobre productos básicos, materias primas y pesquerías.

Sin embargo, la obtención del estatuto de miembro por parte de la Comunidad no se ha limitado a estos supuestos. Así, a través de vías diversas y de forma excepcional ha conseguido manifestar su subjetividad bien *de facto*, como ocurrió en el seno del GATT, bien *de iure*, como en la FAO o en el BERD.

Los cambios producidos paulatinamente en el panorama político europeo fueron disipando las reticencias de los países del Este a aceptar a la Comunidad como sujeto internacional. De este modo, los impedimentos que aquéllos ponían en distintos organismos para que no se beneficiara de privilegios distintos del resto de los observadores, fueron debilitándose y despejando el camino para que en el seno de la propia Comunidad se lograra un consenso que permitiera solicitar en determinadas organizaciones la reforma de sus tratados constitutivos que posibilitara su acceso. En los ámbitos tratados en tales organismos, la Comunidad debía tener importantes competencias; de otro modo, esta pretensión no encontraría justificación desde el punto de vista del Derecho comunitario y no sería aceptada en la institución en cuestión.

Actualmente, el disfrute por la CE de la condición de miembro de pleno derecho de organizaciones internacionales -aunque más frecuente- continúa teniendo un carácter excepcional. Además, si examinamos los derechos y deberes de la Comunidad descubrimos

que no se trata exactamente del "mismo estatuto" del que disfruta un Estado miembro. La subjetividad *sui generis* de la Comunidad, a caballo entre las categorías de Estado y de organización internacional, tiene una incidencia clara en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones²⁵⁴. De este modo, que la Comunidad no constituya un sujeto de Derecho internacional con competencias plenas -como los Estados- obliga, en la mayoría de los supuestos, a que su participación en las organizaciones internacionales sea compartida conjuntamente con sus Estados miembros o algunos de ellos. Esto ocurre en la mayoría de los organismos en los que la Comunidad disfruta de la condición de miembro debido a que en pocos supuestos las organizaciones se ocupan de competencias pertenecientes exclusivamente a la Comunidad. Excepcionalmente participa ella sola en organismos muy especializados -caso de determinadas comisiones de pesquerías- en que la Comunidad posee amplios poderes.

Como hemos puesto de relieve en otras ocasiones, por el hecho de ostentar la Comunidad competencias en un ámbito tratado en una organización internacional y de ser no sólo conveniente sino también obligado desde la perspectiva comunitaria su participación como miembro, no significa que su pretensión vaya a materializarse, ya que debe contraponer sus deseos con las "reglas" de la organización en cuestión a la que pretende acceder como miembro. Como las reformas de los tratados instituyentes de los organismos suelen ser complejas para permitir el acceso de otros sujetos distintos de los Estados²⁵⁵, en la práctica ha resultado más sencillo para la Comunidad gozar de la condición de miembro en organismos de nueva creación -caso de la OMC, del BERD, de la OPANO o de la CPANE²⁵⁶- en los que ha podido negociar su participación originaria y tratar las diversas cuestiones delicadas que conlleva tal condición -como el derecho de voto o la cuestión de la financiación-. Por este motivo generalmente cuando algún Estado

254 Esto aparecerá claramente cuando examinemos en el Capítulo V de este trabajo la participación de la Comunidad en la FAO.

255 La modificación de cuestiones esenciales de los instrumentos instituyentes de OIs -como es la definición de los sujetos que pueden acceder como miembros- necesita un amplio consenso de sus miembros.

256 La CEE participó en las negociaciones del Convenio sobre la Futura Cooperación Multilateral en los caladeros del Atlántico Nordeste de 1980 -que instituye en su art. 3 a la CPANE-; este Convenio sustituye a la Convención sobre las pesquerías del Atlántico Nordeste de 24 de enero de 1959; *vid.* Decisión del Consejo de 13 de julio de 1981, JO L 227, de 12 de agosto de 1981, pp. 21-28. Algo similar ocurrió con el Convenio sobre la Futura Cooperación Multilateral en los caladeros del Atlántico Noroeste de 1978 -que crea la OPANO-, al no existir aún la CEE en 1949, fecha de la antigua Convención.

miembro de la UE solicita la reforma de los estatutos de la organización internacional e cuestión transcurren varios años hasta que ésta se lleva al efecto²⁵⁷.

La exposición que acabamos de realizar resume a grandes rasgos el panoram relativo a la participación de la Comunidad como miembro en las organizacione internacionales. Sin embargo, el Tratado de Maastricht firmado en febrero de 1992 crea l Unión Europea; una entidad que de forma progresiva y pausada se ha ido consolidando e la esfera internacional a través de diversos medios. Una Unión que es percibida por tercer partes -Estados y organizaciones- en medio de una gran confusión. Una Unión que no h sido dotada expresamente en ninguna de las reformas posteriores a Maastricht de un subjetividad internacional. Sin embargo, importantes avances se han producido en este sentido, en el propio TUE -pensemos en el establecimiento de una cabeza visible de la Unión en el marco de la PESC, la facultad de concluir acuerdos en éste ámbito y en el relativo a la CPJP- y en distintos ámbitos de la práctica; entre ellos, son evidentes los logros en el sector de las relaciones exteriores de la UE del que nos ocupamos -como hemos expuesto en otras partes de nuestro trabajo-.

Ante la creación y evolución de esta nueva "criatura" a la que llamamos Unión Europea, la situación anteriormente descrita no se ha modificado radicalmente. De modo que si ya de por sí la inclusión de la CE como miembro en organismos internacionales causó importantes problemas, su sustitución por la UE "de manera formal y explícita" pertenece aún al futuro. No olvidemos que los Estados miembros de la Unión no se han puesto de acuerdo en atribuirle expresamente una personalidad jurídica internacional y, por tanto, la sustitución formal del estatuto de la CE por el de la UE no ha sido cuestionada formalmente por sus instituciones o sus miembros en las organizaciones internacionales, si bien todos ellos nos recuerdan en múltiples documentos "la conveniencia de que la UE goce de tal subjetividad en aras de su afirmación en la esfera internacional".

Recordemos una vez más el dictamen del TIJ sobre *la reparación de daños al servicio de las NU* de 1949, en donde se señala que, en un sistema jurídico, los sujetos de Derecho no son necesariamente idénticos en cuanto a la extensión de sus derechos o a su

257 Uno de los casos más exagerados aparece en la adhesión comunitaria a la CICAA, consumada en 1997, teniendo en cuenta que Francia presentó la solicitud de la incorporación a la misma de la Comunidad en 1979. *Vid.* en el Capítulo V sobre este tema.

naturaleza, dependiendo ésta de *las necesidades de la comunidad*²⁵⁸. Tal necesidad va consolidándose día a día con más fuerza. El matiz procesal incluido en la noción de sujeto de Derecho internacional -en virtud del cual, a la titularidad de derechos y obligaciones de este ordenamiento, hay que unir la posibilidad de hacerlos valer ante instancias internacionales- no descarta la embrionaria subjetividad de la Unión, ya que ésta puede recurrir a algunos de los medios de solución de controversias incluidos en el art. 33 de la Carta de las NU, convirtiéndose en parte activa de un proceso en el supuesto de que fuera lesionada, o pasiva si infringe obligaciones que tenía a su cargo frente a otros sujetos.

Ahora bien, el hecho de que no exista actualmente una sustitución de la Unión por la Comunidad en las organizaciones internacionales -independientemente de que nos refiramos al estatuto de miembro o al de observador-, no significa que la UE no participe de alguna forma -aún enmarañada con sus Estados miembros- en los organismos internacionales; de ahí, que este apartado se refiera no sólo a la condición de miembro de la Comunidad, sino también a la actuación de la Unión Europea en las organizaciones internacionales. Esto ocurre cuando las instituciones comunitarias tratan cuestiones incluidas en los *pilares* segundo y tercero del TUE; en ellos la subjetividad de la Comunidad se queda pequeña y la de la Unión resulta confusa por la renombrada falta de atribución formal por parte de los Estados miembros. Por este motivo, las acciones llevadas a cabo por los órganos de la Unión en los ámbitos de la PESC y de la CPJP continúan imputándose -en ocasiones- a los Estados miembros. Como hemos señalado anteriormente, incluso en sectores que exceden de los Títulos V y VI del TUE, los Estados miembros han utilizado el cauce de las instituciones comunitarias -generalmente a través del delegado del Estado que ejerce la Presidencia del Consejo de turno- para alcanzar posiciones comunes en el seno de organismos internacionales. Las acciones desarrolladas en el denominado *cuarto pilar* sí que resultan difícilmente atribuibles a la UE, al no existir competencias al efecto que puedan servir de fundamento jurídico. En la práctica se ha llegado hasta el extremo de encontrar referencias a la UE en vez de a la Comunidad en muy distinto tipo de organizaciones, incluso en organismos internacionales que se ocupan exclusivamente de competencias pertenecientes al primer *pilar* -caso de organizaciones de pesquerías como la OPANO o la OCSAN- a sabiendas de que es la Comunidad el sujeto de Derecho

258 Cfr. dictamen del TIJ de 11 de abril de 1949, CIJ, *Rec.* 1949, pp. 178.

internacional al que se le ha atribuido la condición de miembro. Estamos siendo testigos de una absorción de hecho de la Comunidad en la Unión²⁵⁹.

III.4.1 LA CONCESIÓN DEL ESTATUTO DE MIEMBRO

La obtención de la condición de miembro a favor de la Comunidad en las organizaciones internacionales ha constituido un hito en la proyección externa de esta entidad. Como la mayoría de los logros importantes, no se ha conseguido de forma pacífica:

- Se han producido enfrentamientos *-ad intra-* en el seno de la propia Comunidad para obtener el visto bueno de sus propios miembros. Los Estados que son a su vez miembros de la Comunidad y de la organización concreta en la que la Comunidad pretende participar temen que su posición quede debilitada una vez que se produzca este ingreso.
- *Ad extra*, igualmente hay que convencer al resto de interlocutores de la necesidad comunitaria de obtener tal estatuto atendiendo a las competencias y a los ámbitos de la organización en cuestión; pensemos en la propia organización y en los terceros Estados miembros²⁶⁰.

Las negociaciones al respecto suelen ser complicadas al tener que converger intereses diversos procedentes de varios frentes.

Al examinar los tratados constitutivos de organizaciones internacionales en las que la CE participa como miembro, las soluciones encontradas para materializar tal participación son diversas:

- Es común utilizar referencias a las *organizaciones de integración económica regional* (OIER) o similares -caso de la FAO, de la CCRMVA, de la CICAA y de la Comisión del Atún para el Océano Índico (CAOI)-²⁶¹. De esta forma, aunque actualmente

259 Vid. <http://www.nafo.ca/about/parties.htm> y http://www.nasco.int/html/about_nasco.html

260 Sobre las reticencias de los EE.UU. y Japón en relación con el ingreso de la Comunidad en la FAO, cfr. R. FRID: *The Relations between the EC and International Organizations*, op. cit., p. 173.

261 Cfr., respectivamente, el apdo. 4º del art. II de la Constitución de la FAO, enmendada en la Conferencia de 1991; el art. XXIX de la Convención sobre la Conservación de la Fauna y la Flora Marinas del Antártico, el apdo. 4º del art. XIV del Convenio internacional para la Conservación de los Túnidos del Atlántico.

sólo la Comunidad cumple los requisitos para pertenecer a tal categoría, se deja la posibilidad de adhesiones a futuros organismos. Esta fórmula resulta menos drástica que la aparición exclusiva de la Comunidad y es mejor recibida por los integrantes de las OIs. Las condiciones que suelen recogerse en los tratados constitutivos para identificar a las organizaciones de integración económica regional son: 1) que los Estados soberanos que las formen participen mayoritariamente en el organismo al que aquélla pretenda acceder, y 2) que los Estados miembros de la OIER le hayan transferido competencias en una serie de materias que lo sean a su vez del organismo en cuestión²⁶².

- Igualmente otros tratados se refieren explícitamente a la *Comunidad* -caso de la OCSAN, de la CPANE y del BERD-²⁶³.

- En ocasiones las constituciones aluden tanto a la Comunidad como a las organizaciones intergubernamentales²⁶⁴.

III.4.2 LOS DERECHOS DE LA COMUNIDAD ANTE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN LAS QUE PARTICIPA COMO MIEMBRO

El ejercicio por parte de la Comunidad de los derechos correspondientes a la condición de miembro en una organización internacional se encuentra condicionado a su participación exclusiva en tal entidad o conjuntamente con todos o algunos de los Estados miembros de la Unión. En otras palabras, la distribución de las competencias entre la

reformado y el art. IV.1º.a) iii) del Acuerdo instituyente de la CAOI. *Vid.* más adelante sobre estas organizaciones.

²⁶² *Vid. infra* en el Capítulo V sobre las dificultades para fijar las características que deben reunir las OIER en el contexto de la FAO.

²⁶³ Cfr. respectivamente el apdo. 1º del art. 17 de la Convención relativa a la Conservación del Salmón del Atlántico Norte que establece expresamente que se encuentra abierta a *Comunidad Económica Europea*; el art. 20 de la Convención instituyente de la CPANE, y el inciso ii) del apdo. 1º del art. 3 del Convenio constitutivo del BERD de 29 de mayo de 1990.

²⁶⁴ *Vid.* el apdo. 3º del art. 4 del Acuerdo Internacional de 1976 sobre el café, en JO L 309, de 10 de noviembre de 1976, p. 32 ó el de 1994, DO L 222, de 26 de agosto de 1994, p. 6.

Unión/Comunidad y sus Estados atendiendo a los ámbitos de actuación del organismo incidirá en el derecho a tomar la palabra, a presentar enmiendas y en el derecho de voto.

De esta forma, cuando las materias tratadas en la organización queden dentro de la competencia *exclusiva* de la Comunidad, es ésta la facultada exclusivamente para participar en la misma²⁶⁵. Por tanto, a ella le incumbe estar presente en el organismo como miembro expresar su opinión, presentar propuestas y votar, *inter alia*. Si las competencias son *compartidas* entre la Comunidad y sus Estados miembros, ambas partes tendrán que coordinar su acción en busca de una posición común que satisfaga el deber de unidad en la representación internacional de la Comunidad²⁶⁶. Si no se llega a una posición común, en materias de competencia estatal los Estados miembros son libres para exponer sus puntos de vista propios. Ahora bien, una cosa es que la Comunidad tenga derecho desde la perspectiva comunitaria a convertirse en miembro de una organización, y otra que las reglas de ésta lo permitan. Tampoco resulta tan sencillo determinar cuándo los ámbitos de una organización son competencia exclusiva de la Comunidad²⁶⁷, lo que será de capital importancia para determinar quién puede hablar o votar en una determinada materia -la Comunidad o sus Estados miembros-.

III.4.2.1 Los derechos de presencia y de expresión

En lo referente al **derecho de presencia**, cuando se disfruta de la condición de miembro de una organización internacional se está capacitado para participar en sus órganos atendiendo a lo establecido en sus reglas. Habrá que tener en cuenta el carácter intergubernamental²⁶⁸ o no del órgano. Mientras que este último caso no presenta problemas, cuando los órganos están compuestos por representantes de sus gobiernos podemos encontrarnos ante órganos *plenarios*, en los que la participación de todos sus

265 Otra cuestión es que tal organización no lo permita, en cuyo supuesto los Estados miembros realizarían una especie de *sustitución* en el nombre de la Comunidad.

266 Cfr. dictamen 2/91 *sobre la competencia de la Comunidad para celebrar la Convención nº 170 de la OIT*, de 19 de marzo de 1993, *Rec.* 1993, pp. 1061-1084.

267 Como puso de relieve el TJCE en el dictamen 1/94 sobre la competencia de la Comunidad en determinados acuerdos constitutivos de la OMC, de 15 de noviembre de 1994, *Rec.* 1994, pp. 5267-5422.

268 La denominación de órgano *intergubernamental* deja de ser adecuada cuando otros sujetos distintos de los Estados participan en calidad de miembros.

miembros no ocasiona mayores dificultades para incluir una representación de la Comunidad²⁶⁹. Ahora bien, cuando los órganos son de carácter *restringido* la cuestión se complica, sobre todo cuando participan conjuntamente la CE y sus Estados miembros. Así, de una forma u otra aquélla interviene cuando los órganos restringidos son de carácter *primario*²⁷⁰; pero cuando nos encontramos ante órganos *subsidiarios* que se ocupan de cuestiones internas de la organización, a la Comunidad -como organización miembro- no se le suele permitir el acceso a los mismos²⁷¹. En determinados supuestos, cuando el miembro no forma parte de un órgano restringido y lo que allí se debate le afecta especialmente, puede acudir como si de un "observador" se tratara.

En los casos en que la Comunidad participa sin sus Estados miembros la asimilación de aquélla a los Estados es prácticamente plena, lo que le permite a la Comunidad quedar en pie de igualdad con el resto de los miembros de la organización²⁷², igualmente en la participación de sus órganos.

En cuanto al **derecho de expresión**, los miembros de una organización internacional -sean Estados o sujetos secundarios de Derecho internacional- están facultados para tomar la palabra; ahora bien, habrá que tener en cuenta lo establecido al respecto en el órgano en cuestión en el que se haga uso de tal derecho -v.g., en relación al turno y la extensión de su intervención-. Cuando la CE participe conjuntamente con sus Estados miembros gozará igualmente de tal capacidad pero dentro de los límites de su competencia, en virtud del principio del ejercicio alternativo de los derechos. En la práctica la utilización del derecho

269 V.g., en la Conferencia de la FAO. Cfr. el art. II.9º de la Constitución de la FAO.

270 V.g., en el Consejo de la FAO, la Comunidad ocupa un asiento permanente pero de naturaleza singular, cuya participación no se fundamenta en el criterio de elegibilidad; *vid. infra* sobre estas cuestiones.

271 V.g., los Comités de la FAO competentes en materias presupuestarias o jurídicas. Tampoco se permite que la CE -ni ninguna otra OI que se adhiera a la Organización Internacional del Café- sea elegida para integrar su Junta Ejecutiva; aunque sí podrá participar en sus debates sobre cuestiones de su competencia; *vid.* el art. 4.5º del Acuerdo Internacional del Café de 1994, en DO L 222, de 26 de agosto de 1994, p. 6. Al igual que sucede en la FAO en relación a los órganos de carácter restringido, la Comunidad puede participar en ellos pero no ser elegida como miembro de los mismos; *vid. infra* en el Capítulo V de este trabajo.

272 De hecho en algunos tratados se recoge expresamente que las OIER que pasen a formar parte de la organización en cuestión tienen "los mismos derechos y obligaciones" que los demás miembros. *Vid.* el apdo. 4º del art. XIV del Convenio Internacional para la Conservación de los Túnidos del Atlántico reformado. *Vid. infra* respecto de la OPANO o de la CPANE.

de expresión en cuestiones que incumben tanto a las competencias comunitarias como a la de sus Estados miembros ha resultado especialmente difícil²⁷³.

II.4.2.2 El derecho de voto

Ejercer el derecho al voto es un privilegio que compete exclusivamente a los *miembros* de una organización internacional, nunca a los observadores -de hecho ésta es una característica clave para distinguir los estatutos evolucionados de observadores de la condición de miembro-. Aunque actualmente se tiende a utilizar con mayor profusión y consenso en la adopción de decisiones, para la Comunidad -o cualquier otra organización que participe como miembro- esta cuestión relativa al voto le resultará de un gran interés atractivo, al estar ligada al peso que ejerce en la organización.

En algunos casos excepcionales se hace referencia a la admisión de una organización internacional como miembro, pero no se le permite votar. Esta situación refleja las reticencias del resto de los componentes de la organización para que se comporte realmente como un miembro más. En estos supuestos los Estados de la Comunidad deben coordinar su acción salvaguardando, en lo posible, sus competencias respectivas. Esto ocurre en el Fondo Común para los Productos Básicos²⁷⁴. En otros casos, pese a la imposibilidad de ejercer el derecho de voto en su propio nombre, se establecen sistemas a través de los cuales los Estados miembros de la Unión reagrupan el número de votos que les correspondería todos ellos cuando la Comunidad fuera la competente en el asunto en cuestión²⁷⁵.

La regulación del derecho de voto a favor de las OIER o de la Comunidad se encuentra recogida en los tratados constitutivos de la organización concernida, incluyendo referencias específicas para solucionar la participación conjunta de la CE y sus Estados miembros -cuestión que se negocia antes de que la Comunidad pase a formar parte de la organización-, v.g., indicando en cada cuestión incluida en el orden del día quién ejercerá el derecho de voto, como ocurre en la FAO a través de las declaraciones específicas de

²⁷³ *Vid. infra* en el caso de la FAO.

²⁷⁴ Cfr. el inciso b) del art. 4 del Acuerdo que establece el Fondo Común para los Productos Básicos de 1980 que niega a las OIER el derecho al voto; *vid. DO L 182* de 14 de julio de 1990, p. 2.

²⁷⁵ Cfr. en relación a la Organización Internacional del Café, el art. 4.4º del Acuerdo Internacional del Café de 30 de marzo de 1994; *ibid.* p. 6.

competencias. En ocasiones se priva a la Comunidad de esta capacidad cuando se deciden cuestiones internas de la organización.

Podemos diferenciar tres fórmulas a través de las cuales la Comunidad ejerce su derecho de voto. La primera se aplica cuando ésta participa sin sus Estados miembros; la segunda y la tercera cuando éstos también lo hacen:

1) En los supuestos en los que la Comunidad reemplaza totalmente a sus Estados miembros goza de un *único voto*, al igual que el resto de los miembros. Este medio es frecuentemente utilizado en las comisiones de pesquerías²⁷⁶. En alguna ocasión, el número de votos se determina por el volumen de comercio sobre el producto básico en cuestión²⁷⁷. Que la CE cuente con un único voto en las comisiones de pesquerías puede resultar perjudicial teniendo en cuenta que "tras la misma se encuentran una serie de Estados con intereses importantes en la zona cubierta por la organización regional de pesca en cuestión"²⁷⁸. Por ello, la vía más factible de remediar esta situación consistiría en hacer valer el peso de la UE/CE en las negociaciones previas, para unir a su voto los "de terceros Estados con los que se negociarían contrapartidas diversas"²⁷⁹.

2) En los supuestos en los que participan conjuntamente la Comunidad y sus Estados miembros, cada parte ejerce su derecho a votar en su respectivo ámbito de competencia a través de un ejercicio de sus derechos alternativos -es decir, cuando vota la Comunidad no lo hacen sus Estados partes en la organización en cuestión, y viceversa; se aplica, pues, el denominado principio de voto *alternativo*-. En los casos en los que le incumbe votar a la Comunidad emite el número de votos que le corresponderían a sus Estados partes en la organización, independientemente de que en el órgano rija el principio de un Estado un voto

²⁷⁶ *Ad ex.*, en la OPANO -en relación a los distintos órganos de su Acuerdo instituyente- cfr. los arts. V.1º, X.2º y XIV.1º; en la CPANE, cfr. art. 3.9º de su Acuerdo instituyente; en la OCSAN, cfr. art. 6.2º y 11.2º de su Acuerdo instituyente; en la CIPMB, cfr. art. VIII.3º de su Acuerdo instituyente; en la CICA, cfr. III.3º de su Acuerdo instituyente. Lamentablemente, como veremos *infra*, la Comunidad posee un único voto en la CCRMVA, en la que participan igualmente sus Estados miembros; cfr. el art. 12.4º de la Convención instituyente de la CCRMVA.

²⁷⁷ Esto sucede en el Consejo Internacional del Azúcar; *vid. J. SACK, op. cit.*, p. 1241.

²⁷⁸ *Vid. J.M. SOBRINO HEREDIA: "Perspectivas de cambio en la política de conservación y gestión de recursos pesqueros de la Unión Europea", RDCE, nº 11, enero/abril 2002, pp. 7-42, especialmente p. 38.*

²⁷⁹ *Ibid.*

o que éstos se ponderen²⁸⁰. Este sistema se utiliza en la FAO²⁸¹, en la OMC²⁸² y en numerosos órganos de gestión de acuerdos multilaterales sobre materias primas²⁸³.

3) En contadas ocasiones, cuando pese a la participación conjunta de la Comunidad y de sus Estados miembros en un organismo se distinguen sus competencias e intereses propios, la Comunidad tiene un *voto adicional* a los emitidos por sus Estados miembros, es decir, todos ellos son competentes en la materia de forma paralela pero no conjuntamente. Esta fórmula se utiliza en el BERD²⁸⁴.

Por otro lado, de las organizaciones internacionales pueden derivarse actos vinculantes para sus miembros que tengan efectos jurídicos similares a los derivados de los acuerdos internacionales. En ocasiones la **adopción de resoluciones** no obligatorias va a condicionar la aceptación de las decisiones que sí lo son, por lo que no debemos menoscabar su valor; concretamente, gran parte de los trabajos preparatorios de las decisiones vinculantes se toman a través de resoluciones que no tienen este carácter.

La práctica muestra cómo la posición de la Comunidad en el proceso de adopción de decisiones se establece a través una coordinación interna basada en acuerdos entre Consejo y Comisión en el seno del organismo en cuestión. En la generalidad de los casos no se sigue plenamente el procedimiento establecido en los Tratados constitutivos para adoptar

280 En los acuerdos sobre productos básicos el número de votos atribuidos a las partes se establece atendiendo al criterio de la producción o exportación de estos productos; *ad ex.*, el acuerdo internacional del Azúcar de 20 de marzo de 1992 establece un total de 2000 votos, de los cuales 332 son atribuidos a la Comunidad.

281 Cfr. art. II.10º de la Constitución de la FAO. Cfr. *supra* la sentencia del TJCE de 19 de marzo de 1996. En ella el Tribunal de Luxemburgo solucionaba la cuestión de quién tenía derecho a votar en la FAO. En este caso el ejercicio de tal facultad pertenecía a la Comisión -por tratarse de una cuestión que en lo esencial recaía en la competencia exclusiva de la Comunidad -de acuerdo con el punto 2.3 del Arreglo interinstitucional entre la Comisión y el Consejo relativo a supuestos de competencia mixta. *Vid.* asunto C-25/94, Comisión/Consejo, *Rec.* 1996-3, pp. I-1469-1512.

282 Cfr. el art. IX.1º del Acuerdo por el que se establece la OMC.

283 Cfr. el art. 4.2º del Acuerdo Internacional sobre el Cacao de 1975, *JO L* 321, de 20 noviembre de 1976, p. 32; cfr. el art. 4.4º del Acuerdo Internacional sobre el Café de 1976, *JO L* 309, de 10 de noviembre de 1976, p. 33.

284 *Vid.* art. 29 del Acuerdo instituyente del BERD, que señala que "(c)ada miembro dispondrá de tantos derechos de voto como acciones haya suscrito del capital del Banco"; en *DO L* 372, de 31 de diciembre de 1990, pp. 4-26. También en el Protocolo al Acuerdo de Madrid sobre el Registro Internacional de Marcas de 27 de junio de 1989, la CE tiene un voto adicional; *vid.* J. SACK, *op. cit.*, p. 1242.

legislación interna y puede incluirse un procedimiento simplificado en la decisión del Consejo relativa a la conclusión del acuerdo instituyente del organismo²⁸⁵.

III.4.2.3 La cuestión de la contribución financiera

Las organizaciones internacionales dependen en gran medida de las contribuciones de todos sus miembros para la financiación; sin ellas no podrían llevarse a cabo las actividades tendentes a alcanzar sus fines. Ahora bien, si ya la participación como miembro de unas organizaciones internacionales en otras resulta excepcional y problemático, más aún lo es que éstas tengan que contribuir a su financiación²⁸⁶.

De esta forma, la contribución ordinaria de la Comunidad al presupuesto de una organización internacional en la que participa como miembro suele producirse únicamente cuando sus Estados miembros no intervienen en la misma, y cuando lo hacen -lo que es excepcional- la aportación comunitaria se limita a los gastos de carácter administrativo o de otra índole²⁸⁷. Esto resulta comprensible, ya que, generalmente, al intervenir tanto la Comunidad como sus Estados miembros, ninguno de ellos ostenta realmente una condición de miembro "pleno", al participar una u otros dependiendo de sus competencias. Esto ocurre, v.g., en el seno de la FAO²⁸⁸ y de la OMC²⁸⁹ -cuando la Comunidad disfrutaba del estatuto de miembro *de facto* en el GATT, no realizaba contribución financiera alguna-.

285 *Ad ex.*, art. 3 del Reglamento (CEE) n° 3955/92 del Consejo de 21 de diciembre de 1992 relativo a la celebración de un Acuerdo estableciendo un Centro Internacional para la Ciencia y la Tecnología, DO L 409, de 31 de diciembre de 1992, pp. 1-9. *Vid.* I. MACLEOD, I. HENDRY, S. HYETT: *The External Relations of the European Communities*, *op. cit.*, pp. 175 y ss.

286 En el dictamen 1/78 del TJCE *relativo a la participación de la Comunidad en el "Acuerdo Internacional sobre el caucho natural"* el Tribunal mantuvo -de manera cuestionable- que la opción utilizada en su financiación determinaría la participación en el mismo de la Comunidad exclusivamente o con sus Estados miembros y, por tanto, en la Organización Internacional del Caucho Natural; *vid. infra* sobre el dictamen 1/78, de 4 de octubre de 1979, *Rec.* 1979, pp. 2871-2921.

287 *Vid.* el art. XVIII.6° de la Constitución de la FAO.

288 El apdo. 2° del art. XVIII de la Constitución de la FAO señala que cada *Estado Miembro* contribuirá anualmente a los gastos de la Organización con la parte del presupuesto que le asigne la Conferencia. El apdo. 6° del art. XVIII precisa que a una Organización Miembro no se le exigirá contribuir al presupuesto, empero pagará una cantidad que determinará la Conferencia de la FAO para sufragar los gastos administrativos y de otra índole derivados de su condición de miembro. Es comprensible, por tanto, la limitación según la cual una Organización Miembro no participará en la votación al presupuesto, ni podrá acceder al Comité de Finanzas. *Vid.* la Constitución de la FAO con las reformas pertinentes tras la adhesión de la Comunidad en <http://www.fao.org/docrep/x1800s/x1800s01.htm>

Cuando la Comunidad participa sin sus Estados miembros en las organizaciones internacionales se encuentra obligada -como cualquier otro miembro- a contribuir al presupuesto de la entidad según lo establecido en el tratado instituyente de la organización en cuestión. En ellos se fijan las distintas modalidades para determinar la contribución -partes iguales o aplicando diversos criterios-; igualmente se prevé que cada parte asuma los gastos de su propia delegación, v.g., en las reuniones que se celebren²⁹⁰.

En algunos casos los acuerdos constitutivos de las OIs crean un estatuto que permite una participación muy amplia para la Comunidad en los órganos, pero que no contempla ni el derecho de voto ni la obligación de contribuir a su financiación -caso del Fondo Común para los Productos Básicos-²⁹¹.

III.5 RECAPITULACIÓN

- La forma más desarrollada y compleja que reviste el *ius communicandi* consiste en el derecho de acceso de la Comunidad Europea/Unión Europea a las organizaciones internacionales.

La Comunidad Europea disfruta del *status* de observador en prácticamente la totalidad de las organizaciones internacionales existentes. Como reflejan las modificaciones operadas en los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, el interés comunitario

289 Cfr. las contribuciones correspondientes al año 2001 de los miembros de la OMC a su presupuesto, en las que aparecen las cantidades que deben abonar los Estados miembros de la UE. Las "Comunidades Europeas" aparecen en el listado con una contribución 0, pese a que el art. VII del Acuerdo instituyente de la OMC señale que se prorratearán los gastos de esta Organización entre sus Miembros; *vid.* http://www.wto.org/spanish/thewto_s/secre_s/contr_s.htm

290 V.g., el art. XVI del Convenio instituyente de la OPANO establece una fórmula a través de la cual se determina la cantidad con la que se contribuirá al presupuesto anual; de forma similar cfr. el art. 17 del Convenio constitutivo de la CPANE; el art. X del Convenio de la CICAA; el art. 16 del Convenio constitutivo de la OCSAN; el art. VII del Convenio instituyente de la CIPMB establece una contribución a partes iguales; además en el anejo al art. XVII incluido tras la reforma operada para la adhesión de la Comunidad se establece que dispondrá de un voto y estará obligada a contribuir al monto total del presupuesto con una parte igual que el resto; el art. XIX del Convenio instituyente de la CCRMVA recoge una contribución a partes iguales durante un periodo de cinco años y a partir de entonces ésta se determinará atendiendo a varios criterios.

291 *Vid.* el inciso b) del art. 4 del Acuerdo que establece el Fondo Común para los Productos Básicos de 27 de junio de 1980, en DO L 182, de 14 de julio de 1990, p. 3.

en regular un mayor número de ámbitos se ha acrecentado; por esta razón son cada vez menores los temas tratados en organismos que no inciden de una manera u otra en la Comunidad. A esto hay que unir que, con mayor frecuencia, los derechos correspondientes al estatuto de observador le resulten insuficientes, a tenor de las amplias competencias comunitarias en el ámbito del que se ocupa la organización en cuestión. La Comunidad debe entonces superar distintos obstáculos -en el doble plano interno y externo- para lograr un estatuto adecuado que le permita ejercer sus derechos de la manera más eficaz posible. Para ello tendrá que poner de acuerdo a sus Estados miembros -recelosos, en ocasiones, de desprenderse de poderes en beneficio de la Comunidad- y a los miembros del organismo en cuestión -que se resisten a permitir que un ente distinto a un Estado se comporte, en parte, como tal-.

Pocos años después de la creación de las Comunidades Europeas y pese a los problemas derivados de las reticencias de los países del Este a aceptar la subjetividad comunitaria, a la Comunidad le fueron reconocidos ciertos derechos que distaban de los ordinarios concedidos a los observadores en las organizaciones internacionales. Se trataba, a fin de cuentas, de reconocer las singularidades de la CE a través de la concesión de un estatuto más desarrollado que el de observador. Esto mismo sucedió en el seno de las conferencias internacionales.

Que la Comunidad se convirtiera en miembro de un organismo de gestión relativo a productos básicos, materias primas o pesquerías se presentó tempranamente como una necesidad jurídica, debido al disfrute de amplias competencias en esos ámbitos concretos. De esta forma se flexibilizaron las "reglas" de las organizaciones internacionales, introduciendo una novedad en este Derecho consistente en permitir el acceso en calidad de miembro de unas organizaciones en otras a través de la modificación de sus tratados instituyentes o mediante la nueva conclusión de los acuerdos constitutivos de las organizaciones. Generalmente éstos incluyen referencias a las *organizaciones de integración económica regional* para no aludir expresamente a la Comunidad -única entidad que en la actualidad reúne en sentido estricto las características definitorias de tal noción-, aunque en ocasiones aparece expresamente la *Comunidad* en el articulado del acuerdo constitutivo.

La participación de la Comunidad exclusivamente o con sus Estados miembros dependerá, en principio, de que disfrute de competencias exclusivas o conjuntas con éstos

en los ámbitos tratados en la organización concreta. Tal delimitación de competencias resulta una cuestión difícil de precisar. La participación conjunta de la Comunidad con sus Estados miembros resulta en la práctica más complicada, debido a la necesidad mayor de cooperación de acuerdo con las *reglas* del organismo en cuestión.

- La composición de las delegaciones comunitarias/UE no es homogénea y varía no sólo de una organización internacional a otra, sino también de un órgano a otro de la misma entidad, quedando supeditada a la evolución de las competencias comunitarias, al empeño en obtener un estatuto más avanzado y a la receptividad al respecto del organismo y de sus miembros. *Grosso modo*, las delegaciones ordinarias son la *bicéfala*, la única y la constituida principalmente por representantes de la *Comisión*.

- Aunque nos hayamos referido a la Comunidad Europea, la incipiente subjetividad de la Unión se manifiesta claramente en su participación en organizaciones internacionales. De esta forma, pese a que el estatuto se haya atribuido formalmente a la Comunidad, la Unión se vale en ocasiones de la subjetividad de aquélla para actuar en organizaciones internacionales -aunque de forma difusa y enmarañada con sus Estados miembros, atendiendo a los mandatos de los Títulos V y VI del TUE al efecto-. Ésto ocurre cuando las representaciones, en principio, comunitarias y -*de facto*- también de la Unión Europea, se ocupan en el organismo en cuestión de los ámbitos relativos a la política exterior y de seguridad común (PESC) y a la cooperación policial y judicial en materia penal (CPJP). La confusión reinante en el seno de las entidades en las que participa la Comunidad en torno a quién ostenta la condición de miembro se incrementa a medida que la representación exterior de la Unión Europea comienza a ser una realidad. El desconcierto es extensible a los miembros de las organizaciones e incluso a los propios Estados de la Unión Europea. Aunque las reformas del Tratado de la Unión Europea no han tratado de una manera directa la cuestión de la subjetividad de la Unión, en cada modificación hemos sido testigos de nuevos pasos tendentes hacia su reconocimiento implícito -v.g., en Niza se ha usado la fórmula *competencias de la Unión* o se ha aprobado el cambio de denominación del Diario Oficial, ahora de la *Unión Europea*-. Estas cuestiones menores son simples pinceladas que dibujan el panorama de unos estatutos otorgados a la Comunidad y en plena transformación a convertirse en *status* a favor de la Unión Europea -como sujeto que engloba a aquélla en su seno-; y ello a pesar de la continuidad de los *pilares* estancos que separan las capacidades de acción exterior de la Comunidad y de la Unión Europea.

CAPÍTULO IV

PRÁCTICA RELATIVA A LA PARTICIPACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN LAS QUE NO DISFRUTA DE LA CONDICIÓN DE MIEMBRO

INTRODUCCIÓN

El trabajo que realizamos quedaría incompleto sin un examen más detenido de la práctica institucional existente en la materia. Por ello, en los Capítulos IV y V nos dedicaremos a estudiar la práctica relativa a la participación de la Unión Europea¹ en un conjunto numeroso de organismos internacionales que manifiestan, por su carácter representativo, la forma más desarrollada y compleja del *ius communicandi*.

La estructura elegida para exponer cómo se organiza este tipo de relación de la Unión Europea con organismos internacionales y sus órganos diferencia, *grosso modo*, por un lado, aquéllos en los que la Comunidad/Unión *no* participa con el estatuto de *miembro* (Capítulo IV) y, por otro, las organizaciones en las que disfruta de la condición de *miembro* (Capítulo V). En cada uno de estos Capítulos distinguimos los organismos que tienen una vocación de *universalidad*, de aquéllos de carácter *restringido*. Al final del Capítulo IV realizaremos una mención a la participación de la Comunidad Europea en las conferencias internacionales, para dejar constancia de las similitudes que se presentan entre éste y el tema que nos ocupa.

La Comunidad/Unión Europea disfruta de un *status* de observador en la práctica totalidad de las organizaciones internacionales existentes. Existen, sin embargo, excepciones a esta regla: en primer lugar, debido a que la Comunidad ostenta la condición de miembro en un número creciente de organizaciones internacionales; en segundo lugar -y en el extremo opuesto-, porque en casos excepcionales no disfruta de ningún estatuto, lo

¹ Cuando en el título de este Capítulo IV incluimos a la *Unión Europea*, empleamos su noción amplia, que integra en su seno a la Comunidad Europea.

que se debe, o bien al desinterés comunitario por el ámbito competencial de tal organismo, o bien a que esta participación no es necesaria o conveniente para mantener relaciones con ciertas organizaciones, estableciendo vínculos que se caracterizan por la intensidad y el equilibrio.

Hemos decidido no introducir expresamente en el título de este Capítulo IV una referencia al *estatuto de observador*; ello se debe a las singularidades que presenta dicho *status* cuando la Comunidad/Unión Europea lo disfruta, llegando, en casos extremos, a conceder a la Comunidad prerrogativas que exceden en tal punto de los derechos típicos otorgados a los observadores ordinarios que la condición de aquella se asimila más a la de un miembro precario. La práctica que nos disponemos a mostrar presenta, por tanto, un estatuto de observador con un contenido jurídico heterogéneo.

Examinaremos, en un primer epígrafe (I.), la posición de la Unión/Comunidad Europea en diversos organismos con vocación de *universalidad*, centrándonos en el sistema de las Naciones Unidas, sus órganos principales (epígrafe I.1) -y dentro de ellos especialmente la Asamblea General de las Naciones Unidas-, los órganos subsidiarios creados por el ECOSOC o la Asamblea General (epígrafe I.2), los organismos especializados y otros no pertenecientes -aunque no desvinculados- a las Naciones Unidas (epígrafe I.3). En segundo lugar, nos ocuparemos del estatuto de observador en organizaciones de *carácter restringido*, al igual que de otras formas de relación mantenidas por la Unión Europea (epígrafe II.), otorgando un mayor protagonismo a las de ámbito euroatlántico. En último lugar, haremos una referencia a la participación de la Comunidad Europea en las *conferencias internacionales* (epígrafe III.)².

² La decisión de tratar en este Capítulo IV la cuestión de la participación en conferencias internacionales se debe a que la Comunidad ha logrado, como máximo, disfrutar en ellas de un estatuto de *participante pleno* que, aunque contiene ciertas facilidades que lo distinguen del de observador, no logra asimilarse al de participante, concedido exclusivamente a los Estados.

I. LA PARTICIPACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN ORGANIZACIONES CON VOCACIÓN DE UNIVERSALIDAD³

Dentro de este apartado centraremos nuestra atención en los órganos y organismos pertenecientes o vinculados a las Naciones Unidas⁴. Su vocación de universalidad y sus fines generales hacen que el interés de la Comunidad Europea y de la Unión por esta "gran familia" se haya manifestado desde que se diseñaron las primeras bases de las Comunidades⁵ y que uno de los jalones más relevantes en el sector que examinamos -las

³ Las obras básicas que hemos utilizado para confeccionar este apartado son las siguientes: *ABC de las Naciones Unidas*, Departamento de Información Pública, Nueva York, 1998; L. BOSELLI: "The European Community as a new actor on the United Nations' scene", Commission of the European Communities, *International Symposium: Prospects for Reform of the United Nations System*, Rome, May 1992, Padova, pp. 71-81; Commission Staff Working Paper: *Community Participation in United Nations organs and conferences*, Brussels, 3 March 1993, SEC(93) 361; P. BRÜCKNER: "The European Community and the United Nations", *EJIL*, vol.1, 1990, pp. 174-192; J.A. CARRILLO SALCEDO: "La Comunidad Económica Europea en las Naciones Unidas (algunas reflexiones)", *RJE*, vol. 4, 1997-1, pp. 27-39; J.-P. COT: "La Communauté Européenne, l'Union Européenne et l'Organisation des Nations Unies", *Boutros Boutros-Ghali Amicorum Discipulorumque Liber*, vol. 1, Bruylant, Bruxelles, 1998, pp. 327-346; R. HIGGINS: "The EC and the New United Nations", *European University Institute Working Paper*, Robert Schuman Center, n° 94/7; D. DORMOY (ed.): *L'Union Européenne et les organisations internationales*, Réseau Vitoria, Bruylant, Bruxelles, 1997, pp. 271-334, pp. 393-452; K. LENAERTS; E. DE SMIJTER: "The United Nations and the European Union: living apart together", *International Law: Theory and Practice, Essays in Honour of Eric Suy*, Kluwer Law International, pp. 439-458; I. MACLEOD et al.: *The External Relations of The European Communities*, op. cit., pp. 195 y ss; *La Unión Europea y las Naciones Unidas*, OPOCE, Luxemburgo, 1995; *Relations des Communautés Européennes avec les organisations internationales*, Commission des Communautés Européennes, Luxemburgo, 1989. La versión anterior corresponde a *La Communauté européenne, les organisations internationales et les accords multilatéraux*, Commission des Communautés Européennes, Luxemburgo, 1980; *The contribution of the European Union to the work and the deliberations of the United Nations on economic and social development*, European Commission, DG IA/A-3, prepared by U. Knüppel, 14 November 1995; A. VIÑAS y J.A. YÁÑEZ-BARNUEVO: *Cincuenta años de Naciones Unidas: Un balance*, Dirección General IA de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea. En la página dedicada a la DG IA de la Comisión Europea puede encontrarse información sobre la UE y las NU, en http://www.europa.eu.int/comm/dg_1_a/un/index.htm ; vid., igualmente, sobre las NU y su sistema, <http://www.un.org> y <http://www.unsystem.org>

⁴ No es nuestra intención realizar un estudio exhaustivo de las relaciones entre la CE/UE y las Naciones Unidas, ya que tal trabajo -por sí sólo- podría constituir el objeto de una tesis doctoral.

⁵ Como hemos resaltado anteriormente, se incluyen referencias relativas al mantenimiento de relaciones adecuadas con las Naciones Unidas ya en las versiones originales de los Tratados constitutivos de las tres Comunidades Europeas; cfr. el art. 302 TCE -ex 229-, el art. 199 TCEEA y el art. 93 TCECA. En el TUE se alude expresamente a la Carta de las NU -cfr. el art. 11 TUE-. El disfrute de la condición de observador de la Comunidad en las Naciones Unidas fue una preocupación temprana para ambos organismos; a finales de 1958, recién constituida la CEE, ya se planteó la cuestión de las posibles medidas de cooperación entre la Comisión y distintos órganos de las NU a través de la Secretaría General de esta Organización. En esta ocasión se señaló que la participación formal de la Comunidad era una cuestión que excedía de la competencia de la Secretaría

relaciones de la UE con organizaciones internacionales- haya tenido lugar en relación con uno de sus organismos especializados más antiguos; nos referimos a la incorporación como miembro de la Comunidad a la FAO.

El interés recíproco entre la CE/UE y las NU se manifiesta, igualmente, mediante el ejercicio del derecho de legación activo y pasivo entre ambas entidades, concretamente a través de las delegaciones de la Comisión Europea ante esta Organización y los entes vinculados a ella en las ciudades donde se encuentran las sedes principales de las NU⁶, igualmente mediante las dos oficinas de enlace de la Secretaría General del Consejo de la Unión en Nueva York y Ginebra ante las NU, y las representaciones de diversos organismos de las NU ante la Unión Europea⁷. Utilizando estos cauces, la coordinación de carácter administrativo se ha desarrollado de forma regular. Igualmente, como veremos, estas oficinas se convierten en centros de operaciones para coordinar las actuaciones de los Estados miembros de la Unión -gestando de forma paulatina la voluntad de la Unión- y la posición de la Comunidad Europea como observador. A ello hay que unir la importante contribución financiera de los Estados miembros de la Unión y de la propia CE al entramado de las NU, cuestión que -sin duda- fomenta un clima favorable para el establecimiento de vínculos entre los dos organismos, al igual que la concesión de especiales prerrogativas a favor de la representación comunitaria⁸.

En definitiva, la participación de la CE como observador en el seno de las NU y la actuación coordinada de los Estados miembros de la Unión en determinados ámbitos -que

General y que, por tanto, tendría que resolverse en el órgano concreto; *vid.* P. BRÜCKNER, *op. cit.*, pp. 175-176.

6 Esas ciudades son Nueva York, Ginebra y Viena. El sistema de las NU cuenta con delegaciones, igualmente, en Roma -donde se encuentra la sede de la FAO- y en París -donde está la de la UNESCO-.

7 Cfr. el Capítulo III de este trabajo sobre las distintas modalidades que pueden revestir las relaciones de la UE con las organizaciones internacionales.

8 Ya en el año 1995 la aportación colectiva de los quince Estados miembros de la Unión los convertía en el primer contribuyente financiero al presupuesto de las NU y al destinado a la operaciones de mantenimiento de la paz; igualmente, todos ellos constituyen el principal donante de ayuda al desarrollo y de asistencia humanitaria.

conjuntamente representan a la UE- posee actualmente una gran relevancia tanto cualitativa como cuantitativamente, haciéndose especialmente patente a partir de la entrada en vigor del Acta Única Europea (AUE) y del TUE.

Refirámonos, a continuación, a la incidencia que la escisión de las relaciones exteriores de la Unión Europea -plasmada en la estructura de *pilares*- ha tenido en las relaciones de la UE y las Naciones Unidas. Desde los años setenta la construcción de la Comunidad Europea -*lato sensu*- se basó en dos componentes, la "estructura de las Comunidades Europeas" propiamente dicha y la "cooperación política europea" (CPE)⁹. En un principio ambos eran fácilmente identificables; sin embargo, a principios de los ochenta, diversos conflictos regionales demandaron una respuesta política-económica integrada. La interdependencia de las cuestiones que debían ser examinadas se incrementó, produciéndose una superposición, y, de este modo, las posiciones comunes que se adoptaban en el marco de la CPE comenzaron a atribuirse a la Comunidad como tal. El AUE -concretamente su artículo 30- supuso un esfuerzo codificador para introducir la CPE en el marco comunitario. Aquel esquema inicial ha continuado en pie y ello a pesar de su inclusión en el Título V del TUE, reformado mínimamente por los Tratados de Amsterdam y Niza. De este modo, nos encontramos ante un ámbito fundamentado en una cooperación intergubernamental, que gradualmente va introduciendo elementos que desbordan el carácter interestatal¹⁰.

Esta dicotomía interna entre la estructura comunitaria y el marco de cooperación política no ha sido aún digerida totalmente en el ámbito de las Naciones Unidas. Su repercusión, como veremos a continuación, es notoria. De hecho, la precariedad de la Unión Europea como un único sujeto o entidad se manifiesta concretamente en la falta de cohesión en temas políticos -concretamente en el marco del Título V del TUE-. Ahora bien, cuando se consigue una posición común sólida entre los Estados miembros de la Unión, el peso y la influencia que logra ejercer sobre el resto de los países es de gran importancia.

9 Uno de los documentos iniciales claves de la CPE ha sido el Informe de los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros de 1970 -conocido como *Informe de Luxemburgo* o *Davignon I*-; su objetivo principal era lograr la concertación de las políticas exteriores. Este texto puede encontrarse en R. PÉREZ-BUSTAMANTE y E. CONDE: *La Unión Política Europea 1969-1999*, Dykinson, 1999, pp. 131-135.

10 L. BOSELLI: "The European Community as a new actor on the United Nations' scene", *op. cit.*, p. 73.

1.1 LOS ÓRGANOS PRINCIPALES DE LAS NACIONES UNIDAS

Resulta comprensible que únicamente los Estados puedan convertirse en miembros de las Naciones Unidas, si tenemos en cuenta que su Carta constitutiva se firmó en 1945, cuando el fenómeno de las organizaciones internacionales comenzaba su época de mayor auge¹¹. Además, una modificación posterior de una Organización tan emblemática por su universalidad como las NU permitiendo la incorporación de sujetos distintos de los Estados sería vista como un atentado a la sagrada estructura estatal que informa todos los ámbitos del Derecho internacional -entre ellos el relativo a las organizaciones internacionales-. No es de extrañar, por tanto, que la Comunidad Europea disfrute en las NU de un estatuto de observador.

Concretamente entre los órganos principales de las Naciones Unidas, la Comunidad Europea goza de un estatuto de observador en la Asamblea General y en el Consejo Económico y Social (ECOSOC). No disfruta de ningún *status* en los Consejos de Seguridad y de Administración Fiduciaria. Las relaciones con el Tribunal Internacional de Justicia de la La Haya son inexistentes¹². Con la Secretaría de las NU sí que se han entablado relaciones a partir de 1958 mediante un canje de notas, y se ha establecido una práctica consistente en la celebración de reuniones regulares de carácter informal sobre asuntos diversos, v.g., en los ámbitos relativos a la diplomacia preventiva, la gestión de crisis y el mantenimiento de la paz¹³.

11 Cfr. los arts. 3 y 4 de la Carta de las Naciones Unidas.

12 La jurisdicción contenciosa ante el Tribunal Internacional de Justicia permite únicamente a los Estados acudir ante él. La jurisdicción consultiva legitima a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad a solicitar del Tribunal la emisión de una opinión consultiva "sobre cualquier cuestión jurídica" -entendida ésta en sentido amplio-; igualmente, la Asamblea General podrá autorizar a los otros órganos de las NU y los organismos especializados a que soliciten un dictamen "sobre cuestiones jurídicas que surjan dentro de la esfera de sus actividades". En el estadio actual del Derecho internacional, ni la CE -ni, claramente, la UE- pueden recurrir ante el TIJ. Cfr., sobre este tema, el art. 96 de la Carta de las NU y el art. 34 del Estatuto del TIJ.

13 El modelo actual de cooperación entre las NU y la UE implica contactos regulares entre los representantes de ésta y el Secretario General de las NU, a través de una reunión informal celebrada cada seis meses -como mínimo-, es decir, en cada nueva Presidencia del Consejo de la Unión.

De entre los órganos principales nos detendremos, especialmente, en la Asamblea General de las NU por constituir un lugar privilegiado para examinar la coordinación de los Quince gestando la subjetividad internacional de la Unión Europea.

a) LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS

Para examinar el papel de la CE/UE en la Asamblea General de las NU realizaremos unas breves consideraciones en relación al disfrute por parte de la Comunidad del estatuto de observador (epígrafe a).1); a continuación, nos centraremos en la labor de coordinación desarrollada por los Estados miembros de la Unión en este órgano plenario (epígrafe a).2): los trabajos en torno al periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General, las declaraciones conjuntas y la cohesión creciente reflejada en adopción de resoluciones.

a).1 EL ESTATUTO DE OBSERVADOR DE LA COMUNIDAD EUROPEA

La resolución 3208 (XXIX) adoptada sin votación por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 11 de octubre de 1974 solicita al Secretario General que invite a la Comunidad Económica Europea¹⁴ en calidad de observador a participar en las sesiones y trabajos del órgano principal deliberante de las Naciones Unidas¹⁵.

El estatuto de observador se ejercita a través de una representación comunitaria constituida en forma *bicéfala*¹⁶, que acude a las sesiones de la Asamblea General, de sus

14 Tras la entrada en vigor del TUE en su primera versión, las referencias procedentes de distintas fuentes relativas a la condición de observador aparecen a favor de la "Comunidad Europea", en vez de a la Comunidad *Económica* Europea.

15 Resulta significativo que en esa misma fecha se adoptara la resolución 3209 (XXIX) concediendo el *status* de observador al Consejo de Asistencia Económica Mutua (CAEM) en la AGNU. En esa misma sesión tal estatuto le fue otorgado igualmente a la Organización para la Liberación de Palestina *-inter alia-*.

16 La representación comunitaria se compone, por tanto, de representantes de la Comisión y del Estado miembro que ejerce la Presidencia del Consejo, asistidos por la Secretaría del Consejo de la Unión. Esta composición se distingue de las delegaciones de los Estados miembros de la UE ya que, al ser miembros de las NU, disponen de sus propios representantes ante la Asamblea General.

órganos subsidiarios *-ad ex.*, la Comisión de Derecho Internacional- y sus seis Comisiones Principales, siendo especialmente activa en la Segunda -que se ocupa de las cuestiones económicas y financieras-. Sin embargo, los observadores -y entre ellos la delegación comunitaria- únicamente pueden hacer uso del derecho de expresión en las diversas comisiones, ya que tal capacidad no está permitida en la formación plenaria de la Asamblea General para los participantes que tienen carácter restringido¹⁷.

El *status* de observador concedido es de carácter permanente, al no concretarse tal invitación a ningún periodo de sesiones concreto. Además, se invita a la organización internacional en sí, y no a un órgano de la misma, como ha hecho la AGNU en relación con otros organismos¹⁸.

La concesión del estatuto de observador a la Comunidad en la Asamblea General en el año 1974 impulsó a que otros órganos y organismos pertenecientes al sistema de las NU le otorgaran el mismo *status*, siguiendo la pauta de la Asamblea General. Poco después, las características singulares de la Comunidad comenzaron a manifestarse y el estatuto de observador comenzó, en determinadas instituciones, a evolucionar y a adoptar nuevas formas más desarrolladas en comparación con el resto de los observadores.

a).2 LA ACTUACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA

Hemos señalado anteriormente que a los observadores no se les permite votar; esta circunstancia, unida a la necesidad de defender los intereses de la Unión, ha fomentado la coordinación de las diversas actividades de sus Estados miembros, entre ellas, las destinadas a que sus delegaciones logren una posición común, posteriormente traducida en

17 Como órgano plenario que representa a 190 Estados, el funcionamiento en pleno ya resulta de por sí complejo debido al elevado número de representaciones.

18 Concretamente a los Secretarios Generales de la OEA y la OUA, respectivamente, en las resoluciones de la AGNU 253 (III) de 16 de octubre de 1948 y 2011 (XX) de 11 de octubre de 1965.

el voto individual, de acuerdo con lo establecido actualmente en los arts. 19 y 20 del TUE¹⁹.

La *coordinación* suele desarrollarse sobre el terreno, generalmente en Nueva York. El Estado que ejerce la Presidencia del Consejo en ese momento representa -con una doble faz- a su propio Estado y a la Unión Europea en ciertas cuestiones, obviando la falta del derecho de expresión del observador comunitario en el Pleno de la Asamblea General.

Si la posición común entre los Estados miembros de la Unión no se ha logrado localmente -en Nueva York- la cuestión se suele trasladar, o bien a Bruselas -al Comité de Representantes Permanentes (COREPER)-, o bien a la capital del Estado que en ese momento ostenta la Presidencia del Consejo, dependiendo de que aquélla abarque ámbitos comunitarios o de PESC -respectivamente-. Aun así, esta práctica de reenvío es extraordinaria.

La coordinación en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas entre los Estados miembros de la UE no constituye una práctica novedosa, se ha desarrollado desde que se instituyeron las Comunidades Europeas, si bien es cierto que, actualmente, esta actividad ocupa más tiempo y cuenta con más medios, lo que tiene una repercusión en los resultados, que son más satisfactorios a pesar del mayor número de Estados miembros en la Unión.

La cooperación es necesaria porque la mayoría de las cuestiones incluidas en la agenda de la Asamblea General pertenecen tanto a la competencia de los Estados como de la Comunidad o de la Unión, y de un tiempo a esta parte, en el trabajo diario de las Naciones Unidas se hace aún más difícil diferenciar a qué *pilar* pertenecen los asuntos que allí se tratan. De hecho, en todos los temas incluidos en la agenda de la Asamblea General (y del ECOSOC), la UE realiza su "ejercicio habitual de compenetración"²⁰.

19 Estas disposiciones establecen la coordinación de la acción de los Estados miembros de la Unión en las organizaciones internacionales en las que participen, defendiendo las posiciones comunes y las acciones comunes adoptadas por el Consejo de la Unión.

20 Vid. A. VIÑAS; J.A. YÁÑEZ-BARNUEVO: *Cincuenta años de Naciones Unidas: Un balance, op. cit.*, p.

Grosso modo, se intenta calificar la materia que va a ser debatida en la Asamblea General; de este modo, si se trata de una cuestión de competencia comunitaria principalmente -exclusiva o mixta-²¹, la coordinación se lleva a cabo en la oficina de la delegación de la Comisión Europea ante las NU en Nueva York, donde se reúnen los representantes de los Estados miembros de la Unión. Por otro lado, las cuestiones relativas a los *pilares* segundo y tercero se coordinan a través de reuniones de las delegaciones de los Quince que tienen lugar en la misión del Estado que ejerce la Presidencia del Consejo en las NU²² y en la Oficina de Enlace de la Secretaría General del Consejo de la UE ante las NU, cuyos componentes son *de facto* "parte de la Presidencia". En ellas se tratan con mayor profusión asuntos que recaen en el segundo *pilar*, pero también otras cuestiones que exceden de los Títulos V y VI del TUE -lo que hemos denominado anteriormente el cuarto *pilar*-²³.

La coordinación entre las delegaciones de la Unión en las NU cuenta con un sistema confidencial de la "Correspondencia Europea", denominada COREU, a través del cual se mantiene un flujo de información continuado y se asegura una rápida comunicación sobre diversas cuestiones, *inter alia*, la circulación de proyectos o declaraciones conjuntas entre los Estados miembros de la Unión y la Comisión.

Si los Estados miembros no logran un acuerdo en materias incluidas en los *pilares* segundo y tercero -ni siquiera en la capital de la Presidencia del Consejo- expresarán sus posiciones estatales propias, si bien absteniéndose de tomar "medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines" del Tratado, teniendo en cuenta lo dispuesto en el art. 10

4.

21 *Ad ex.*, los asuntos tratados en la Segunda Comisión de la AGNU.

22 En los locales de la misión de un Estado miembro de la Unión resulta difícil mantener a la vez más de dos reuniones entre los Quince por la falta de espacio físico. Por ello, es común reunirse con prontitud y en lugares diversos, *ad ex.*, en el exterior de la sala de reunión de las NU.

23 Sobre los temas tratados en cada periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, véanse anualmente los Informes Generales sobre la actividad de la Unión Europea que elabora la Comisión Europea; v.g. el de 2000, pp. 230 y ss.

-ex 5- TCE. En la práctica, incluso las declaraciones unilaterales, fruto del fracaso de la coordinación, se ponen en conocimiento, con la debida antelación, del resto de los Estados miembros de la Unión²⁴.

La coordinación entre las Misiones de los Estados miembros de la Unión ante las Naciones Unidas es constante y se lleva a cabo durante todo el año y a diversos niveles; concretamente la concertación de los Jefes de estas Misiones se ha incrementado desde la entrada en vigor del TUE.

En el seno de la delegación de la Comisión ante las NU en Nueva York, los contactos se producen continuamente cada día, constituyendo la organización de tales encuentros una de sus principales funciones. De hecho, todos los viernes se reúnen de forma regular, a lo que hay que sumar dos o tres reuniones más cada semana -como media- para supuestos de coordinaciones especiales. Un total de más de 600 reuniones en cada Presidencia se celebraron durante 1998, lo que contrasta con las cifras de 1990, en las que aquéllas se reducían a 200²⁵. Estos datos muestran el incremento progresivo anual de los contactos entre los Estados miembros, que va a incidir -como veremos más adelante- en el aumento de los votos comunes de los Quince y en la adopción de resoluciones de la Asamblea por consenso. Por otro lado, una de las funciones primordiales de la Oficina de Enlace de la Secretaría del Consejo es, igualmente, la coordinación entre los Estados miembros de la Unión -especialmente en los ámbitos de la PESC-, que se lleva a cabo diariamente mediante "interminables reuniones"²⁶.

El fruto de este gran esfuerzo de coordinación entre los Estados miembros de la Unión en busca del consenso son las posturas alcanzadas, que suelen caracterizarse por su

24 *Vid.* BRÜCKNER, *op. cit.*, p. 182.

25 En la segunda mitad de 1994 se registraron un total de 440 reuniones. Durante la Presidencia luxemburguesa de 1997 -52º periodo de sesiones de la AGNU- el número ascendió a 515. Información obtenida gracias a L. BOSELLI, Embajador de la Delegación de la Comisión Europea ante las NU en Nueva York.

26 Como señala uno de sus responsables, el Consejero de Embajada de la Oficina de Enlace de la Secretaría General del Consejo de la UE ante las NU en Nueva York, Javier SANCHO.

pragmatismo y moderación. El buen hacer de la Unión Europea en este ámbito hace que sus posicionamientos resulten atractivos para otros Estados, sobre todo para los países asociados de la Europa mediterránea, central y oriental, (algunos de ellos, futuros miembros de la Unión) y los miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC o EFTA). No es de extrañar que la convergencia conseguida en otros frentes -a través de acuerdos bilaterales con aquéllos Estados- se manifieste de esta manera en los órganos de otras organizaciones internacionales. De este modo, terceros Estados tienden a alinearse con el protagonista colectivo más fuertemente cohesionado de la AGNU y del ECOSOC; *ad ex.*, en relación con la asistencia humanitaria y el desminado²⁷. Además, a medida que los ámbitos competenciales de la UE se van ampliando, el mínimo denominador común conseguido por sus Estados miembros resulta más "digerible" para el resto de los Estados. Esta evolución ha producido un sentimiento de marginación en ciertos países industrializados -como Japón, Australia y Canadá-, ante el cual, la UE ha reaccionado multiplicando los contactos con estos Estados²⁸.

En relación con el *periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General*, la Unión Europea prepara esta sesión a principios del verano, con el objetivo de estar a punto para el tercer martes del mes de septiembre, en el que comienza generalmente su periodo de sesiones ordinarias. Para ello, una de las últimas tareas de la misión del Estado miembro que ostenta durante el primer semestre del año la Presidencia del Consejo consiste en conseguir el visto bueno de cada uno de los Gobiernos de los Quince sobre el proyecto de agenda para los trabajos de la Asamblea, y de este modo promover la cohesión interna en los distintos ámbitos de interés común.

Antes del comienzo de los trabajos de la Asamblea, la Unión tiene como prioridad la difusión entre todos los Estados participantes de documentos que incluyen sus posiciones y

27 Vid. A. VIÑAS y J.A. YÁÑEZ-BARNUEVO: *Cincuenta años de Naciones Unidas: Un balance*, op. cit., p. 4.

28 Cfr. *Rapport Final de l'Union Européenne sur les travaux de la 52eme Assemblée Générale des Nations Unies* auprès des Nations Unies, Mission Permanente du Luxembourg, p. 2

prioridades para ese periodo de sesiones concreto. Esta preparación de los trabajos ha resultado muy útil en la búsqueda del consenso general en el seno del órgano plenario.

Uno de los principales cometidos de la nueva Presidencia del Consejo -que comienza a partir del 1 de julio- consiste en elaborar la sección de la declaración de la UE y de sus Estados miembros en los ámbitos de los *pilares* segundo y tercero para el debate general en el pleno de la Asamblea General de las NU. La sección de la declaración que concierne a la competencia comunitaria (el primer *pilar*) suele prepararse en Bruselas, concretamente en el seno del COREPER y en la Comisión. Teniendo como base tales contribuciones, la Presidencia confecciona un proyecto, que presenta ante la Asamblea.

La coordinación de las Misiones de los Estados miembros de la Unión se acelera durante este período ordinario de las sesiones de la Asamblea. Las reuniones más numerosas están relacionadas con los trabajos de la Tercera Comisión (competente en materias sociales, humanitarias y culturales), la Segunda Comisión (que se ocupa de cuestiones económicas y financieras) y la Cuarta (competente en temas políticos).

Durante estas semanas primeras de trabajo de la Asamblea General, los contactos de las altas autoridades de los Quince²⁹ con terceros Estados miembros de las NU y grupos de Estados constituyen una práctica habitual, desarrollada a través de la concreción de reuniones sobre temas de interés común. En ciertos casos, estos contactos han conducido a la conclusión de acuerdos internacionales de cooperación entre la Comunidad, sus Estados miembros y terceros países.

La UE es, actualmente, la única entidad en el seno de las NU que desarrolla posiciones globales y articuladas sobre cada una de las cuestiones que se incluyen en el orden del día³⁰.

29 Los miembros de la UE aparecen liderados por el Estado que ejerce la Presidencia en el Consejo y, en ocasiones, en formación de *troika*, que puede representar a la UE en determinados asuntos relativos a los Títulos V y VI del TUE. La composición de la *troika* ha sido modificada por el Tratado de Amsterdam; la Presidencia cuenta ahora, únicamente, con la asistencia del Estado miembro que se dispone a desempeñar la siguiente Presidencia" (apdo. 3 del art. 18 TUE); antes se unían a ellos, el Estado que la había ejercido en el semestre anterior (ex art. J.5.3º TUE). A aquélla le asiste, igualmente, a partir del Tratado de Amsterdam, el Secretario General del Consejo (apdo. 2º del art. 18 TUE).

30 La Unión Europea puede identificarse en la Asamblea General y en otros órganos de las Naciones Unidas

El *efecto de arrastre* que producen las posiciones comunes de la UE sobre terceros Estados -sobre todo en relación a sus asociados- se logra a través del esfuerzo ejercido fundamentalmente por la Presidencia, que celebra reuniones a diferentes niveles³¹. Esta práctica va a repercutir en la adopción de resoluciones en la Asamblea General.

La distinta condición de miembro de los Estados de la Unión y de observador de la Comunidad Europea en el seno de la AGNU debe utilizarse para obtener los máximos beneficios a favor de los Quince³² y de la CE, que en conjunto son vistos y comienzan a consolidarse como un único sujeto: la Unión Europea³³. A este respecto, BRÜCKNER señala que en algunos casos es importante hablar con una misma voz, pero en otros, "it may serve Community interests better to have several voices address the same subject with the same melody but with different pitch"³⁴, en otras palabras, una declaración de la Comunidad o de la Unión debe convertirse en el "paraguas" bajo el cual se expresen las declaraciones concurrentes de sus Estados miembros, reforzando la posición común desde la perspectiva nacional de cada uno de ellos.

En la práctica, la mayoría de las declaraciones realizadas en la AGNU en nombre de la Unión Europea son expuestas por el representante que ejerce la Presidencia del Consejo sobre cuestiones relativas a los *pilares* segundo y tercero en lengua inglesa o francesa³⁵.

bajo la forma de un discurso de la Presidencia del Consejo de la Unión -v.g., en el punto 12 del orden del día del calendario de la Comisión de Derechos Humanos en Ginebra-; *vid.* D. NAPOLI, en *L'Union Européenne et les organisations internationales*, D. Dormoy (dir.), *op. cit.*, pp. 303-306.

31 Uno de los objetivos de estas reuniones conjuntas de la Presidencia y de las delegaciones de otros Estados o grupos de Estados consiste en contrarrestar las críticas relativas al excesivo protagonismo de la Unión frente al resto de los componentes de la Asamblea General. Así, una vez que las posiciones comunes de la Unión se han debatido y contrastado con las pretensiones de otros sujetos, su adhesión a las mismas no les resulta tan exclusivas de los Quince.

32 Aunque en un futuro asistamos a una UE con casi el doble de Estados de los que tiene actualmente.

33 Ello pese a que determinados ámbitos continúen siendo de competencia exclusivamente estatal.

34 *Vid.* P. BRÜCKNER, *op. cit.*, p. 185.

35 Durante el semestre en el que España ostentó por primera vez la Presidencia del Consejo de la Unión -el primero de 1989-, su portavoz realizó la intervención en español, lo cual era jurídicamente correcto al ser esta lengua oficial de las NU -y de la CE-. Pese a ello, ciertos Estados de la Unión Europea mostraron sus reticencias por esta utilización inusual, hasta entonces, para expresarse en nombre de la Comunidad; *vid.* P.

Cuando el asunto en cuestión abarca un ámbito de competencia compartida, tales declaraciones se realizan en nombre de la Unión Europea y de sus Estados miembros³⁶.

El representante de la Comisión actúa como portavoz de la Comunidad únicamente cuando la materia en cuestión se encuentra cubierta esencialmente por la competencia comunitaria -*ad ex.*, comercio-³⁷. En un principio las razones se debían a que la CE no era aceptada como un sujeto de Derecho internacional por ciertos miembros -concretamente, por los países del Este-. En la práctica ningún Estado se ha opuesto a que otro miembro haya hecho uso de la palabra como Presidente del Consejo y en nombre de la CE/UE. Este derecho de expresión tiene una especial relevancia durante la sesión plenaria de la Asamblea General en la que únicamente los miembros de las Naciones Unidas gozan de tal capacidad. En el panorama político europeo anterior a la caída del *muro de Berlín* eran comprensibles los recelos de los Estados del Este relativos a la aceptación del fenómeno comunitario; sin embargo, el cambio de esta situación no ha repercutido como se esperaba en una mayor intervención del representante de la Comisión, concretamente en aquellos supuestos en los que la materia tratada constituye una cuestión mixta que incide especialmente en asuntos comunitarios³⁸.

Lo cierto es que en otros foros de las NU -distintos la AGNU- los representantes de las delegaciones de la Comisión Europea ante las NU asumen el papel de portavoz de la Comunidad en los ámbitos de competencia predominantemente comunitaria -ya sea de carácter exclusivo o mixto-, como afirman los componentes de la representación de la Comisión en Viena.

BRÜCKNER, *op. cit.*, pp. 185-186. Además del inglés, el francés y el español, son lenguas oficiales de las NU: el chino y el ruso. El árabe se ha añadido como idioma oficial de la AGNU, el CSNU y el ECOSOC.

36 *Vid.* J.-P. COT: "L'Union Européenne et", *op. cit.*, p. 336.

37 Como señala BRÜCKNER, durante 1988 únicamente 4 de 105 declaraciones comunes emanaron del representante de la Comisión durante el periodo de sesiones 43º de la Asamblea General, *op. cit.*, p. 186.

38 Excepcionalmente el comisario Hans Van Den Broek ha pronunciado en nombre de la CE un discurso ante la reunión especial conmemorativa de la Asamblea General con motivo del quincuagésimo aniversario de la entrada en vigor de la Carta de las NU celebrada en Nueva York el 23 de octubre de 1995.

La confección de proyectos de declaraciones conjuntas por parte de la Presidencia supone una carga importante. En relación a las materias en las que se han conseguido posiciones comunes³⁹ con anterioridad, lo normal es que resulte más sencillo obtener un mínimo común denominador en un tiempo razonable entre los Quince. En ello influye la disponibilidad de la Presidencia para dejar de lado sus intereses nacionales en caso de que no concuerden con los del resto de los Estados miembros de la Unión. Los temas discutidos en la Asamblea General pueden ser muy amplios⁴⁰, algunos de ellos relativamente novedosos -v.g., medio ambiente-. De la práctica se deduce que la obtención de una postura acorde entre los miembros de la Unión es más sencilla respecto de las nuevas cuestiones que de las antiguas; estas últimas se encuentran enmarañadas en el amplio contexto político de sus posiciones nacionales. De este modo, ante un nuevo asunto los Estados de la Unión han ejercitado una disciplina de coordinación temprana que hace más sencillo el encuentro de una posición común⁴¹.

Las posiciones adoptadas por la Unión son cada vez más determinantes para el buen funcionamiento de este órgano. Por otro lado, el Grupo de los 77 y el Movimiento de No Alineados sufren tendencias centrífugas debido a la disparidad creciente de los intereses de sus componentes⁴².

La práctica muestra un incremento en el número de declaraciones comunes y explicaciones del voto en el seno de la AGNU realizados por la Presidencia en nombre de la

39 Aunque el art. 30 del AUE ya se refería a "posiciones y acciones comunes", el TUE se ocupa especialmente de aquéllas en los arts. 15 y 34, señalando que definirán "el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto"; mientras que la acción común se referirá "a situaciones específicas en las que se considere necesaria una acción operativa de la Unión" (art. 14 TUE).

40 No olvidemos que más allá de las cuestiones típicas -*inter alia*, las relativas al desarme y Oriente Medio- que suelen recibir una especial atención y, consecuentemente, se les dedica mayor tiempo, la AGNU "podrá discutir cualesquier asuntos o cuestiones dentro de los límites de esta Carta o que se refieran a los poderes y funciones de cualquiera de los órganos creados por esta Carta y salvo lo dispuesto en el artículo 12", sobre la acción del Consejo de Seguridad; cfr. el art. 10 de la Carta de las NU.

41 Cfr. P. BRÜCKNER, *op. cit.*, pp. 188-189.

42 Cfr. *Rapport Final de l'Union Européenne sur les Travaux de la 52eme Assemblée Générale des Nations Unies*, Mission Permanente du Luxembourg auprès des Nations Unies.

UE -antes en nombre de la CE y sus Estados miembros-⁴³, mientras que las declaraciones estatales resultan excepcionales. A medida que se han incrementado los ámbitos de políticas comunes, las intervenciones de la UE -antes la CE- se han extendido progresivamente⁴⁴.

La mayor *cohesión* en el seno de las NU guarda una íntima relación con los desarrollos internos de la CE. Por ejemplo, en materias relacionadas con la drogadicción y el medio ambiente, las competencias de la Comunidad, aunque sean compartidas con los Estados miembros, producen un efecto cohesivo en el marco de las NU.

Del examen de las actividades de los Estados miembros de la UE en la Asamblea General deducimos que, tras un periodo de dificultades en los primeros años de la década de los ochenta, la *cohesión* en las NU se ha incrementado. De hecho, los terceros Estados perciben la unidad de la CE/UE mejor que los propios componentes de esta entidad, eso sí, de manera algo confusa en lo referente a la subjetividad internacional.

De este modo, los resultados que arrojan las votaciones realizadas en el órgano deliberante de las NU muestran cómo el voto común se ha hecho más frecuente. Así, la UE se ha expresado de manera unánime en el año 1987 en un 75%, en 1992 ascendió al 91,9% y en 1997 llegó a alcanzar el 95,5%⁴⁵. Al no tener en cuenta los casos de consenso, el peso de la Unión resulta más significativo. Igualmente, en términos generales, han aumentado las resoluciones adoptadas a través del método del consenso⁴⁶.

La valoración de las tablas relativas a la adopción de resoluciones de la Asamblea General es un dato a tener en cuenta para constatar la cohesión entre los Quince en este

43 En 1989 fueron 82, en 1990 la cifra ascendió a 113 y en 1992 a 128. Durante la Presidencia luxemburguesa de 1997 se realizaron 145 declaraciones y explicaciones de voto en nombre de la Unión Europea; cfr. L. BOSELLI: "The European Community as a new actor ...", *op. cit.*, pp. 77-78; J.-P. COT, *op. cit.*, pp. 322-323.

44 *Vid.* R. HIGGINGS: "The EC and the New United Nations", *op. cit.*, p. 4.

45 Excluyendo las resoluciones obtenidas por consenso, las cifras relativas a los votos comunes fueron de un 46,7% en 1987, mientras que en 1997 el tanto por ciento alcanzaba el 82,1.

46 V.g., en 1997 de un total de 270 resoluciones, 203 se adoptaron por consenso. Cfr. *Rapport Final de l'Union Européenne sur les travaux de la 52eme Asssemblée Générale des Nations Unies*, *op. cit.*, pp. 4 y ss.

órgano. Ahora bien, sería erróneo ofrecerles un protagonismo excesivo⁴⁷. No dudamos de la importancia *ad intra* y *ad extra* de la armonización del voto en la Asamblea General y que constituya un objetivo común en su seno. Sin embargo, el grado de cohesión debería medirse no sólo en términos cuantitativos sino, igualmente, cualitativos, *ad ex.*, en la habilidad de los Estados miembros de la Unión para hacer frente a problemas y su capacidad de influir en las deliberaciones y negociaciones de las NU. Como acertadamente señaló Jean-François Deniau: "(...) dire la même chose à six ou à neuf n'est pas le plus important: c'est dire quelque chose qui compte"⁴⁸.

b) EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS NACIONES UNIDAS (ECOSOC). LAS COMISIONES ECONÓMICAS REGIONALES DE LAS NACIONES UNIDAS

La participación de la Comunidad Europea en el ECOSOC partió de una recomendación aprobada por este órgano el 20 de mayo de 1971 procedente del Secretario General de las Naciones Unidas, según la cual debería extender invitaciones de carácter permanente a ciertas organizaciones internacionales para participar en calidad de observadores en las próximas sesiones de este órgano⁴⁹, entre las que se encontraba la Comunidad Económica

47 Pensemos en la existencia de variables como el hecho de que ciertas cuestiones de la agenda se presenten cada dos años y no anualmente.

48 J.-F. DENIAU: *L'Europe interdite*, Paris, 1977, p. 16 en J.-V. LOUIS: "Les relations extérieures de l'Union économique et monétaire", *Symposium about The European Union as an Actor of International Relations*, University of Macerata, 5-7 April, 2001, p. 24, en <http://www.unimc.it/symposium/materialeeng.html>, concretamente p. 15.

49 Las reglas del ECOSOC incluían una base jurídica expresa al respecto. El art. 79 del reglamento interno del ECOSOC señalaba que las representaciones de determinadas organizaciones internacionales podían participar, sin derecho de voto, en las deliberaciones de este órgano respecto a las cuestiones que interesaran a aquellas organizaciones. Igualmente, la Resolución 1267 (XLI) adoptada por el ECOSOC el 3 de agosto de 1967 regulaba las relaciones con las organizaciones internacionales no vinculadas a la ONU en el ámbito económico y social, estableciendo, en su inciso 2), que invita al Secretario General a proponer a este Consejo un listado de organismos internacionales que podrían ser llamados a hacerse representar por observadores en las sesiones de este Consejo, concretamente en los debates sobre cuestiones que les interesen y sin derecho a voto. Sin duda esta Resolución fue el punto de partida para que unos años más tarde el ECOSOC adoptara tal recomendación en su reunión número 1769 de mayo de 1971. *Vid.* estos documentos en *Relations des Communautés Européennes avec les organisations internationales*, *op. cit.*, pp. 29 y ss.

Europea⁵⁰. Tres años más tarde, el 23 de junio de 1974, este estatuto de observador se consolidó mediante un intercambio entre el Presidente de la Comisión Europea y el responsable del ECOSOC para estas cuestiones.

Desde 1971 la Comunidad ha disfrutado de los derechos ordinarios de un observador, estatuto que se ha extendido posteriormente a los órganos establecidos por el ECOSOC, como las comisiones regionales económicas y sus comisiones de carácter funcional, v.g., la Comisión de Estupefacientes, la Comisión sobre Desarrollo Sostenible y la Comisión de Derechos Humanos. En algunos de estos órganos -caso de la Comisión sobre Desarrollo Sostenible- la participación comunitaria se caracteriza por su mayor grado de desarrollo en relación al resto de los observadores.

La composición del estatuto de observador de la Comunidad en el ECOSOC tiene una estructura *bicéfala*, al igual que en la Asamblea General de las NU, es decir, está formada básicamente por representantes de la Comisión y del Estado miembro que ejerce la Presidencia del Consejo de la Unión.

La composición restringida del ECOSOC⁵¹ hace que el resto de los Estados que no gozan de la condición de miembro puedan ser invitados a participar en sus deliberaciones sobre cualquier asunto que sea de su particular interés⁵². Este tipo de *status* de observador se diferencia en matices del que disfrutaban las organizaciones internacionales; de esta forma, la CE es asimilada como observador al resto de las organizaciones internacionales; por ello, cuando se celebran reuniones informales suelen participar junto a los miembros del ECOSOC únicamente los observadores estatales, excluyendo a las organizaciones internacionales⁵³.

50 Además de la CEE se encontraban para participar como observadores de carácter permanente, el Consejo de Europa, el CAEM y la actual OCDE. Otras, como la OUA y la OEA, aparecían como futuras candidatas.

51 Forman parte de este órgano 54 Estados miembros de las Naciones Unidas; cfr. el art. 61 de la Carta de las NU.

52 Vid. el art. 69 de la Carta de las NU y el art. 72 del reglamento interno del ECOSOC.

53 Vid. J. RIDEAU: "La participation de l'Union Européenne aux organisations internationales", *Droit International et Droit Communautaire, Perspectives actuelles*, Pedone, Paris, 2000, pp. 303-386,

También aquí los Estados miembros de la Unión Europea coordinan sus acciones en el seno de reuniones, v.g., durante la Presidencia luxemburguesa del Consejo de la Unión en 1997 se celebraron 36 de ellas en Ginebra. De esta forma, son comunes las referencias a la participación de la *Unión Europea* en las sesiones del ECOSOC, v.g., en 1999 en las dedicadas a la erradicación de la pobreza⁵⁴.

LAS COMISIONES ECONÓMICAS REGIONALES DE LAS NACIONES UNIDAS

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas creó cinco Comisiones Económicas Regionales con el objetivo de promover medidas de fomento del desarrollo económico regional y fortalecer las relaciones económicas con los Estados de su entorno y con el resto del mundo. Estas Comisiones informan al ECOSOC y trabajan bajo la autoridad del Secretario General de las NU.

Desde la creación de las Comunidades Europeas se han mantenido relaciones de carácter administrativo con la mayoría de estas Comisiones, quedando formalizadas a través de canjes de notas.

Las Comisiones Regionales de las NU son las siguientes:

- la Comisión Económica para Europa (CEPE), con sede en Ginebra;
- la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con sede en Santiago de Chile;
- la Comisión Económica para África (CEPA), con sede en Addis Abeba;
- la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO), con sede actual en Bagdad -inicialmente se encontraba en Beirut-, y
- la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), con sede en Bangkok.

especialmente p. 343.

54 Cfr. el *Informe General sobre la actividad de la Unión Europea 1999*, Comisión Europea, Bruselas, 2000, p. 231.

- La Comisión Económica para Europa⁵⁵ (CEPE) se creó el 28 de marzo de 1947 como órgano subsidiario del ECOSOC⁵⁶, con el objetivo de fortalecer las relaciones económicas de los países europeos, entre sí y con respecto al resto del mundo. Componen esta Comisión 55 Estados de Europa y de América del Norte, junto a Israel. Sus ámbitos de actividad primordiales son el transporte, el medio ambiente, la industria y el comercio. Hasta 1989 la CEPE actuaba como foro de diálogo sobre la cooperación económica entre la Europa Occidental y la Oriental⁵⁷.

En octubre de 1958, muy poco tiempo después de la creación de la Comunidad Económica Europea, la Secretaría Ejecutiva de la CEPE y la Comisión Europea concluyeron un acuerdo de carácter administrativo mediante un canje de notas. En él se establecía como método de colaboración práctica, *inter alia*, la representación comunitaria en las reuniones de los órganos técnicos de la CEPE, que se desarrollaría a través de una "invitación" por parte de su Secretaría a la Comisión. Destaca, por tanto, la vinculación temprana entre ambos organismos, aunque no se institucionalizaría hasta 1975⁵⁸.

El estatuto de observador de la Comunidad en la CEPE le fue otorgado en virtud de la Decisión L (XXX) de esta Comisión de 15 de abril de 1975, en la que se señala que la CEPE invita a la CEE -junto al CAEM- a participar en sus trabajos conforme al apartado 12 de su Mandato, que establece la habilitación expresa para que organizaciones participen, a título consultivo, en las reuniones consagradas a cuestiones que revistan un especial interés, siguiendo la práctica del Consejo Económico y Social. De este modo, la Comunidad participa en la sesión anual de la CEPE a la que acuden expertos de la Comisión Europea⁵⁹.

55 Sobre la CEPE *vid.* <http://www.unece.org>

56 Concretamente a través de su Resolución 36 (IV) de 28 de marzo de 1947, que instituyó, igualmente, la CESPAP.

57 *Vid.*, sobre este tema, D. PASTIZZI-FERRENCIC: "The European Union and the Economic Commission for Europe", en *L'Union Européenne et les organisations internationales*, D. Dormoy (dir.), *op. cit.*, pp. 378-389.

58 *Vid. Relations del Communautés Européennes avec les Organisations Internationales*, *op. cit.*, pp. 42-43.

59 *Vid. Community Participation in United Nations organs and conferences*, Commission Staff Working

En esta Comisión Regional las posiciones comunes comunitarias se manifiestan a través de la Comisión Europea o de la Presidencia del Consejo de la Unión, respectivamente, dependiendo de que traten ámbitos de competencia exclusiva o concurrente.

La CEPE gestiona ciertos acuerdos regionales sobre medio ambiente, aduanas y transportes -como los relativos a normas de construcción de vehículos de motor e industrias- en los que la CE es parte contratante, por lo que ejercita ciertos derechos similares a los conferidos a los Estados en los órganos que se ocupan de administrar dichos convenios⁶⁰.

- La Comisión Económica para América Latina y el Caribe⁶¹ (CEPAL) se creó mediante la Resolución 106 (VI) del ECOSOC de 25 de febrero de 1948. La habilitación expresa relativa a la invitación de observadores de organizaciones internacionales a la CEPAL se encuentra en el apdo. 7.a) del Mandato de la Comisión. El acuerdo de carácter administrativo concluido en 1958 entre la Comisión Europea y la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL incluye en su disposición tercera que la participación de la Comisión Europea en sus sesiones se concretaría posteriormente. A partir de entonces, la Comunidad disfruta de un estatuto de observador⁶².

- La Comisión Económica para África⁶³ (CEPA) se creó mediante la Resolución 671 (XXV) del ECOSOC de 29 de abril de 1958. El apartado 11 del Mandato de la Comisión

Paper, Brussels, 3 March 1993, SEC(93) 361, pp. 10-11.

60 Concretamente la Comunidad Europea ha ratificado cuatro convenios sobre el control de la contaminación que fijan normas en un contexto transfronterizo, y proporciona fondos para su funcionamiento; *vid. La Unión Europea y las Naciones Unidas, op. cit.*, p. 37. La Comunidad es parte de la "Convención TIR" o Convención aduanera relativa al transporte internacional de mercancías cubierta por los carnets TIR; en JO L 252, de 14 de septiembre de 1978, pp. 2 y ss. Igualmente, la Comunidad ha aprobado resoluciones adoptadas por la CEPE.

61 Sobre esta Comisión véase <http://www.eclac.cl>

62 *Vid. H.G. SCHERMERS: "Las relaciones de derecho internacional público de la Comunidad", Treinta años de Derecho Comunitario, Perspectivas Europeas, Comisión de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1981, pp. 237-252, concretamente, p. 242.*

63 Sobre la CEPA *vid. http://www.uneca.org*

habilita a que invite a observadores de otras organizaciones internacionales cuando su presencia sea conveniente. La Comunidad disfruta de un estatuto de observador, aunque las relaciones con la CEPA no han llegado a un grado de desarrollo equivalente al conseguido en las otras Comisiones Regionales; de hecho, es la única Comisión con la que la Comunidad no ha concluido un acuerdo de carácter administrativo.

- La inicial Comisión Económica para Asia Occidental (CEPAO) se creó en virtud de la Resolución 1818 (LV) adoptada por el ECOSOC el 9 de agosto de 1973. Posteriormente este órgano modificó su denominación original a **Comisión Económica y Social para Asia Occidental**⁶⁴ (CESPAO)⁶⁵. El apartado 7 de esta Resolución establece la posibilidad de invitar a representantes de otras organizaciones internacionales a participar, a título consultivo, a examinar cualquier cuestión que revista para ellas un interés particular, conforme a la práctica del Consejo. Igualmente, el art. 66 del Reglamento interior de esta Comisión Regional habilita a los delegados de las organizaciones internacionales que participen como observadores en la AGNU a hacerlo, sin derecho de voto, en las deliberaciones de la Comisión, cuando les interesen los ámbitos allí examinados.

La Comisión y la Secretaría Ejecutiva de la -por entonces- CEPAO realizaron un canje de notas a finales de 1981 y principios del año siguiente. Con este acuerdo sus vínculos se reforzaron y se concedió a la Comunidad el estatuto de observador.

- La **Comisión Económica y Social para Asia y Pacífico**⁶⁶ (CESPAP) se creó en virtud de la Resolución 36 (IV) del ECOSOC de 28 de marzo de 1947 que instituyó, igualmente, la CEPE. El apartado 10 del Mandato de esta Comisión incluye el fundamento jurídico expreso para que representantes de organizaciones internacionales participen, a

64 Sobre la CEPAO *vid.* <http://www.escwa.org.lb>

65 Modificación realizada mediante la Resolución 1985/69 de 25 de julio de 1985 del ECOSOC.

66 Anteriormente al 1 de agosto de 1974 esta Comisión se denominaba "Comisión Económica para Asia y el Extremo Oriente". Modificación efectuada en virtud de la Resolución 1985 (LVII) del ECOSOC. Véase sobre la CESPAP <http://www.unescap.org>

título consultivo, en las reuniones que les interesen particularmente, siguiendo el procedimiento adoptado por el ECOSOC.

La Comisión y la Secretaría Ejecutiva de esta Comisión Regional concluyeron un acuerdo de cooperación bajo la forma de un canje de notas en enero y febrero de 1959. La Comunidad participa en los trabajos de la CESPAP con el estatuto de observador.

c) LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS

El Consejo de Seguridad es un órgano principal de composición restringida cuya función más relevante se circunscribe al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Las decisiones adoptadas por este órgano son obligatorias para los Estados miembros de las NU⁶⁷, un dato significativo en una organización principalmente de cooperación y fines generales.

El Consejo de Seguridad es uno de los pocos órganos de las Naciones Unidas en que la Comunidad no disfruta de estatuto de observador. Esta institución no otorga tal *status* de forma permanente, y únicamente en aquellos supuestos en los que la actividad desarrollada en el Consejo de Seguridad lo requiera se permitirá el acceso a ciertos Estados⁶⁸ -de manera aún más excepcional a un individuo u otras entidades-⁶⁹.

Debido a esta carencia representativa, la Unión Europea se manifiesta, aunque débilmente⁷⁰, utilizando la vía de sus Estados miembros presentes en este órgano de quince

67 Cfr. los arts. 24 y 25 de la Carta de las NU.

68 Concretamente los Estados no miembros de las NU y los miembros que no tenga un asiento en el Consejo de Seguridad podrán ser invitados a participar en las discusiones que se refieran a una controversia en la que sean partes. Estos últimos podrán hacerlo igualmente cuando los intereses de ese miembro se encuentren afectados de manera especial; cfr. los arts. 32 y 31 de la Carta de las NU.

69 La disposición 39 de sus Reglas de Procedimiento permite el acceso a individuos o entidades al Consejo de Seguridad cuando considere que su presencia reviste importancia para el trabajo de este órgano principal de las NU.

70 El controvertido y ámbito *estrella* del Consejo de Seguridad -el mantenimiento de la paz y la seguridad

componentes -cinco permanentes y diez no permanentes-, esto es, Francia y el Reino Unido como miembros permanentes y, generalmente, un Estado más miembro de la Unión como no permanente. En ocasiones el tercer miembro se ha convertido en portavoz de la Unión o del Consejo de la Unión, sobre todo cuando su mandato coincidía⁷¹ o se concatenaba temporalmente con la Presidencia del Consejo⁷². Esto último ocurrió con Bélgica, que aprovechó esta circunstancia para reforzar la escasa coordinación que se desarrollaba en el Consejo de Seguridad por aquel entonces, entre los tres miembros de la Unión participantes en el mismo y los nueve restantes. De esta forma se instauró un procedimiento de consulta entre los Doce sobre los ámbitos incluidos en el orden del día del Consejo de Seguridad, al igual que las consultas denominadas "P4+1" que integran a Francia, el Reino Unido, Rusia y el miembro de la UE no permanente⁷³ -que en algunos supuestos pueden ser dos-⁷⁴.

La UE ha introducido a finales de la década de los noventa una coordinación en las candidaturas en el sistema de las Naciones Unidas. A partir del establecimiento de aquella coordinación, los Estados miembros de la Unión poseen mayor seguridad que en el pasado para contar con el apoyo del resto de sus componentes. La Asamblea General es el órgano que elige a los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, por un periodo de dos años, atendiendo a la contribución de los miembros de esta Organización al mantenimiento

internacionales- hace muy complejos los posicionamientos comunes entre los miembros de la Unión Europea, por lo que es especialmente difícil intentar identificar la presencia de un sujeto autónomo, aunque sea embrionario, en este órgano. *V.g.*, la Unión Europea, a través del Centro de Comunicaciones de las Acciones de Asistencia en las Sanciones, que dirige la Comisión, recoge información sobre violaciones de sanciones que utilizará el Consejo de Seguridad de las NU en sus trabajos; *vid. La Unión Europea y las Naciones Unidas, op. cit.*, p. 53.

71 Las Presidencias del Consejo de la UE que han coincidido con el disfrute de la condición de miembro no permanente en el CSNU son, *v.g.*, Italia en 1959, 1971, 1975 y 1996, por un lado, y la República Federal de Alemania en 1978 y 1988, por otro. *Vid.* sobre estos datos en <http://www.globalpolicy.org/security/membership/mem2.htm> y <http://www.ue.eu.int/presid/1958-1997FR.htm>

72 Bélgica fue miembro no permanente del CSNU de enero de 1991 a diciembre de 1992 y posteriormente en el segundo semestre de 1993 ocupó la Presidencia del Consejo de la UE.

73 E. REMACLE: "L'Union européenne et l'ONU: une relation inédite", en *L'ONU dans tous ses Etats*, GRIP-Informations, n° 24, 1996, pp. 153-160, especialmente p. 156.

74 *V.g.*, Portugal y Suecia de enero de 1997 a diciembre de 1998; Alemania e Italia de enero de 1995 a diciembre de 1996; la República Federal de Alemania e Italia de enero de 1987 a diciembre de 1988; Bélgica e Italia de enero de 1971 a diciembre de 1972.

de la paz y la seguridad internacionales y a los demás propósitos, como también a una distribución geográfica equitativa⁷⁵. Se ha producido, por tanto, una exclusión de los otros miembros del grupo de Estados occidentales no participantes en la UE, frustrándose en ocasiones las pretensiones de alguna delegación⁷⁶.

Como señalamos en el Capítulo II de este trabajo, el TUE incluyó una referencia relativa a la concertación entre los Estados miembros de la Unión participantes en el Consejo de Seguridad y al deber de informar en beneficio de los que no gozan de estatuto alguno en el mismo (art. 19 *i.f.* TUE). En la práctica el grado de cohesión alcanzado en el seno del Consejo de Seguridad no puede compararse con el de la Asamblea General de las NU, siendo este último muy superior⁷⁷. Las divergencias se hacen especialmente patentes en las situaciones en las que se hace necesario recurrir a medidas para hacer efectivas sus decisiones, impliquen o no la fuerza⁷⁸; en estos casos los europeos muestran sin tapujos sus divisiones internas.

Otra cuestión que se suscita en torno a las relaciones entre la Unión Europea y el Consejo de Seguridad consiste en conocer quién o quiénes se encuentran vinculados por las

75 *Vid.* el apdo. 1º del art. 23 de la Carta de las NU. La resolución 1991 A (XVIII) de la Asamblea General de las NU de 17 de diciembre de 1963 se ha ocupado de la condición referida a la distribución geográfica equitativa, señalando que se elegirán cinco Estados de los continentes africano y asiático, un Estado de Europa Oriental, dos de América Latina y otros dos de Europa Occidental y "otros Estados". Esta resolución, que modifica el art. 23 de la Carta de las NU, entró en vigor el 31 de agosto de 1965. Actualmente existe un consenso entre los miembros de las Naciones Unidas sobre la necesidad de reformar la composición del Consejo de Seguridad, aumentando el número de representantes permanentes en el mismo. Las divergencias comienzan al proponer candidatos y recoger los derechos concretos de estos nuevos miembros permanentes, fundamentalmente en cuanto a si tendrán o no capacidad de veto. La inclusión de la UE entre ellos no parece factible ni a corto ni a medio plazo; incluso en un futuro lejano, para que aquéllo sucediera deberían producirse importantes transformaciones.

76 Esto ocurrió con la candidatura canadiense que, finalmente, logró ocupar por sexta vez un puesto en el CSNU en el periodo de enero de 1999 a diciembre de 2000.

77 *V.g.*, durante la Presidencia luxemburguesa del Consejo de la Unión en 1997 únicamente realizó tres intervenciones en nombre de la Unión Europea en el CSNU.

78 En el sentido de los arts. 41 y 42 Carta de las NU.

decisiones de este órgano cuando impone sanciones económicas contra un tercer Estado en virtud del Capítulo VII de la Carta de las NU⁷⁹, ¿la propia UE/CE o sus Estados miembros?

Ante todo debemos recordar que ni la CE ni la UE son miembros de las Naciones Unidas, por lo que en principio tal decisión del Consejo de Seguridad no les vincula de forma directa⁸⁰. Ahora bien, todos los Estados miembros de la Unión sí que son miembros de las NU, y no adecuar sus actos a lo establecido en una obligación internacional que tienen a su cargo daría lugar a un hecho ilícito internacional generador de responsabilidad. De este modo los Estados miembros de la Unión tienen que utilizar todos los medios adecuados que tengan a su alcance para cumplir sus obligaciones internacionales, obviando las inadecuaciones propias de las relaciones entre dos ordenamientos jurídicos distintos. Como los Quince han cedido importantes competencias en el sector de la política comercial común a favor de la Comunidad y han establecido un marco de cooperación esencialmente intergubernamental en materia de PESC, resulta obligado una coordinación en el seno de la Unión Europea para evitar la artificial escisión en materia de relaciones exteriores. Los Estados miembros de la Unión Europea tienen, por tanto, la obligación de cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de las NU, ya sea directamente o a través de organismos de los que forman parte, lo que está permitido expresamente en el apdo. 2º del art. 48 de la Carta de las NU⁸¹. La adopción por parte del Consejo de la Unión de una decisión que incluya sanciones económicas en el marco de la PESC resulta previo a la

79 Cfr. arts. 39 y 41 de la Carta de las Naciones Unidas.

80 En este sentido, K. LENAERTS y E. DE SMIJTER: "The United Nations and the European Union: living apart together", *International Law: Theory and Practice, Essays in Honour of Eric Suy*, Kluwer Law International, 1998, pp. 447 y ss. En sentido contrario, P. GILSDORF justifica la vinculación directa de la UE/CE a las decisiones del Consejo de Seguridad realizando una interpretación extensiva de lo establecido en el apdo. 6º del art. 2 de la Carta de las NU que señala que "(l)a Organización hará que los *Estados que no son Miembros de las Naciones Unidas* se conduzcan de acuerdo con estos Principios en la medida que sea necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales"; (cursiva añadida), en "Les réserves de sécurité du traité CEE, à la lumière du traité sur l'Union européenne", *RMC*, nº 374, Janvier 1994, pp. 17-25, concretamente p. 21.

81 Este artículo 48.2º de la Carta de las NU señala que las decisiones del CSNU para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales se llevarán a cabo por los miembros de las NU directamente o a través de "su acción en los organismos internacionales apropiados de que formen parte".

aplicación del artículo 301 -ex 228A- TCE, en virtud del cual el Consejo adoptará las medidas necesarias al efecto -ya en el *pilar* comunitario-⁸².

Desde otro ángulo, nos podemos preguntar si las acciones de los Estados miembros de la UE/CE que contengan sanciones económicas -o "medidas restrictivas"- son lícitas atendiendo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas sin la autorización previa del Consejo de Seguridad de las NU⁸³ cuando los derechos o intereses propios de la UE/CE o de los Estados miembros no han sido vulnerados previamente mediante un hecho internacionalmente ilícito⁸⁴ -v.g., las impuestas por los Estados miembros de la entonces CEE contra Argentina como consecuencia de la crisis de las Malvinas o más recientemente el embargo de armas a Yugoslavia que se acordó de forma previa a la adopción de la primera resolución del Consejo de Seguridad sobre este asunto⁸⁵-. Con distintas

82 Según el artículo *pasarela* 301 *i.f.* introducido por el Tratado de Maastricht: "Cuando una posición común o acción común, adoptadas con arreglo a las disposiciones del Tratado de la Unión Europea relativas a la política exterior y de seguridad común, impliquen una acción de la Comunidad para interrumpir o reducir parcialmente o en su totalidad las relaciones económicas con uno o varios terceros países, el Consejo adoptará las medidas urgentes necesarias. El Consejo decidirá por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión".

El medio utilizado por la Comunidad y los Estados miembros de la UE para aplicar las resoluciones del CSNU es el reglamento, v.g., en el asunto de las Malvinas, el Reglamento del Consejo nº 877/82 de 16 de abril de 1982, suspendiendo la importación de todo producto procedente de Argentina, en *JO L* 102, 16 de abril de 1982, pp. 1-2; en relación al conflicto yugoslavo, la Resolución 757 (1992) de 30 de mayo del CSNU y otras conexas se aplicaron mediante el Reglamento (CEE) nº 990/93 del Consejo de 26 de abril de 1993, sobre el comercio entre la CEE y la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro), en *DO L* 102, de 28 de abril de 1993, pp. 1-16. Anteriormente, *inter alia*, el Reglamento (CEE) nº 1432/92, en *DO L* 151, de 3 de junio de 1992, pp. 4 y 5, y el Reglamento (CEE) nº 2656/92, en *DO L* 266, de 12 de septiembre de 1992, pp. 27 y 28.

83 Recordemos, por un lado, el art. 103 de la Carta de las NU que recoge la superioridad jerárquica de la Carta respecto de otros convenios; por otro, tengamos presente que uno de los objetivos de la PESC consiste en mantener la paz y fortalecer la seguridad internacional "de conformidad con los *principios de la Carta de las Naciones Unidas*", *inter alia*, de acuerdo con el apdo. 1º del art. 11 TUE -ex apdo. 2º del art. J.1-. (Cursiva añadida).

84 Sí que hubo autorización previa del CSNU, y, por tanto, no cuestionamos la ilicitud, en el caso de la invasión de Kuwait por Irak y en el asunto relativo a la negativa Libia de extraditar a dos de sus súbditos en relación con el atentado de Lockerbie; *vid.* L. PÉREZ-PRAT DURBÁN: "Sanciones económicas comunitarias. Dos casos paradigmáticos: la crisis yugoslava y libia", *Gaceta Jurídica de la CEE*, 1992, D-16, pp. 167-219.

85 Concretamente la resolución 713 (1991) de 25 de septiembre de 1991 del CSNU. Cfr. J.A. PEREA UNCETA: *La actuación de las Naciones Unidas en el conflicto de la antigua Yugoslavia*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2000, pp. 233 y 234.

gradaciones, creemos que estas medidas -ejecutadas al margen de la Carta- vulneran un pilar básico sobre el que se asienta la estructura del ordenamiento jurídico internacional⁸⁶.

1.2 LOS ÓRGANOS SUBSIDIARIOS DE LAS NACIONES UNIDAS

En este apartado nos disponemos a examinar la participación de la Comunidad Europea en determinados órganos subsidiarios de las Naciones Unidas desprovistos de subjetividad internacional. La mayoría han sido establecidos por la Asamblea General -como es el caso del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI-UNCITRAL), del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) y de la Conferencia de las NU para el Comercio y el Desarrollo (CNUCYD)-; otros han sido creados por el ECOSOC -como ocurre con la Comisión de Estupefacientes-. Nos referiremos, igualmente, al Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (PNUMA) establecido por los Estados participantes en la Conferencia de las NU sobre Medio Humano celebrada en Estocolmo.

Ocupémonos brevemente de los órganos que mencionamos *supra*.

a) EL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS⁸⁷ (ACNUR)

La Comunidad Europea disfruta de un estatuto de observador muy activo en el ACNUR, creado en 1951 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Concretamente las

⁸⁶ Estos dos ejemplos, el argentino y el yugoslavo, son versiones "descafeinadas" comparadas con el desaire que posteriormente propinó la OTAN al sistema de la Carta de las Naciones Unidas en el conflicto de Kosovo. *Vid.* sobre este conflicto, E. ÁLVAREZ LÓPEZ: "La intervención militar de la OTAN en la República Federal de Yugoslavia: la legalidad internacional cuestionada", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, n° 93, 2000, pp. 9-48, especialmente pp. 24 y ss. *Vid.*, sobre este tema, L.I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ: "La Unión Europea y su Política Exterior y de Seguridad", *RIE*, vol. 20, 1993-3, pp. 773-796, concretamente pp. 788-790.

⁸⁷ Véase sobre el ACNUR <http://www.unhcr.ch>

relaciones entre la Unión Europea y el ACNUR se han encauzado gracias al Departamento para la Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea -denominado ECHO- creado en 1991 y dependiente de la Comisión Europea⁸⁸. De esta forma la UE/CE a través del ECHO se ha convertido en uno de los contribuidores más importantes al presupuesto del ACNUR, uno de sus principales socios y medios de actuación⁸⁹. Las aportaciones de la Comunidad destinadas al ACNUR se han incrementado de forma constante, en parte, a causa de los distintos desastres en diferentes regiones, entre ellos, el de los Balcanes⁹⁰.

El 13 de diciembre de 1993 el ACNUR y la UE -a través del ECHO- han firmado un "Acuerdo Marco de Colaboración", constituyendo un fundamento jurídico adicional a sus relaciones mutuas⁹¹. En ese mismo año el ACNUR invitó a la Comunidad a convertirse en miembro de su Comité Ejecutivo, concretamente, a través de la Comisión Europea.

La necesidad de una vinculación mayor entre el ACNUR y la Comunidad Europea ha quedado patente en la Declaración número 17 adoptada por la Conferencia Intergubernamental de 1996 sobre el artículo 63 del TCE, que se refiere expresamente al ACNUR, al señalar que con ésta y con otras organizaciones internacionales pertinentes "(s)e entablarán consultas sobre cuestiones relativas a la política de asilo"⁹².

88 Sobre ECHO véase <http://www.europa.eu.int/comm/echo>

89 V.g., la UE ha enviado observadores a la antigua Yugoslavia, a Ruanda y a Burundi a petición del ACNUR.

90 *Ad ex.*, en 1991 la contribución de la CE al ACNUR llegó a 94 millones de euros; el año siguiente aumentó discretamente a 96 millones de euros; en 1994, la CE asignó aproximadamente 19 millones de euros para operaciones del ACNUR en distintos Estados asiáticos, principalmente, Afganistán y Vietnam. Ahora bien, los responsables del ACNUR -como su Alto Comisionado Ruud Lubbers- demandan una mayor generosidad política y económica de la UE con los refugiados.

91 Denominado igualmente "Contrato Marco de *Partenariado*", firmado por Sadako Ogata -en nombre del ACNUR- y el Comisario Europeo Manuel Marín. En 1997 ya se habían adherido al mismo otros organismos como el UNICEF, el PMA, la UNESCO, la OMS, más 170 ONGs, el CICR y la Federación Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja; cfr. dicho "Acuerdo Marco de Colaboración" en <http://www.europa.eu.int/comm/echo/fr/partners/partenaires5.htm>; vid. R. ABRIL STOFFELS: *La asistencia humanitaria en los conflictos armados: configuración jurídica, principios rectores y mecanismos de garantía*, Tesis doctoral, Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, 2000, p. 313.

92 El art. 63 TCE incluye diversos ámbitos en los cuales el Consejo -a través del procedimiento del art. 67- adoptará hasta el 1 de mayo de 2004 medidas en materia de asilo, refugiados y personas desplazadas, e inmigración.

b) LA COMISIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DERECHO MERCANTIL INTERNACIONAL⁹³ (CNUDMI-UNCITRAL)

La Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional fue creada por la Asamblea General de las NU en 1966⁹⁴.

El grueso de los observadores participan en las deliberaciones de las sesiones de la UNCITRAL y en sus grupos de trabajo. El estatuto de observador que disfruta la CE en esta Comisión se caracteriza por su mayor desarrollo en relación con el resto de los observadores, asemejándose a la condición de miembro en ciertos aspectos, v.g., tiene capacidad para presentar propuestas y, así, influir en la adopción de decisiones por consenso⁹⁵.

c) LA OFICINA DE FISCALIZACIÓN DE DROGAS Y PREVENCIÓN DEL DELITO

La Oficina de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito se estableció el 1 de noviembre de 1997, abarcando tres ámbitos conexos: la fiscalización de las drogas, la prevención del delito y el terrorismo internacional. Esta Oficina incluye el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) y el Centro de Prevención del Delito Internacional (CPDI), que es la entidad central encargada de las actividades relacionadas con la prevención del delito y la justicia penal.

⁹³ Véase sobre este organismo <http://www.uncitral.org>

⁹⁴ La UNCITRAL constituye el principal órgano jurídico del sistema de las NU en el ámbito del Derecho Mercantil internacional, elaborando en su seno convenios sobre la materia. Está integrada por 36 miembros elegidos por la Asamblea General; su composición representa las diversas regiones geográficas y los principales sistemas jurídicos y económicos del mundo. Actualmente pertenecen a la UNCITRAL los siguientes Estados miembros de la Unión Europea: Alemania, Austria, España, Francia, Italia, Reino Unido y Suecia.

⁹⁵ Vid. J. RIDEAU: "La participation de l'Union Européenne", *op. cit.*, p. 345.

c).1 EL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA FISCALIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS DROGAS⁹⁶ (PNUFID)

El Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas fue establecido por la Asamblea General en 1991 con el objetivo de coordinar todas las actividades de fiscalización de las drogas desarrolladas en las NU. Además de observar las tendencias en relación a la producción, consumo y tráfico de drogas, se ocupa de fomentar la aplicación de los convenios concluidos sobre esta materia.

En el PNUFID la Comunidad posee *de facto* un *status* de miembro, como mayor contribuyente⁹⁷.

c).2 LA COMISIÓN DE ESTUPEFACIENTES

La Comisión de Estupefacientes es una de las comisiones orgánicas del ECOSOC, establecida en 1946. Este órgano de carácter intergubernamental compuesto por 53 Estados miembros está encargado de formular las políticas sobre la fiscalización internacional de drogas, dirigiendo las actividades del PNUFID.

En 1991 la Comisión Europea presentó una propuesta dirigida a solicitar la condición de miembro, basándose en la participación de la Comunidad en la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas celebrada en la capital austriaca en 1988⁹⁸. El Consejo se mantuvo silente ante la solicitud de la Comisión Europea, manifestándose en contra de la misma unánimemente los Estados miembros de la UE⁹⁹. Por ello, la CE continúa disfrutando en la Comisión de Estupefacientes de un estatuto de observador bastante desarrollado.

⁹⁶ Sobre este Programa véase <http://www.odccp.org>

⁹⁷ Tal estatuto se reserva a los que contribuyen con más de 465.000 euros anuales.

⁹⁸ *Vid.* Decisión del Consejo relativa a la conclusión de este Convenio sobre estupefacientes (90/611/CEE) en DO L 326, de 24 de noviembre de 1990, pp. 56 y ss.

⁹⁹ *Vid.* L. BOSELLI: "The European Community as a new actor on the United Nations' scene", *Commission of the European Communities, International Symposium: Prospects for Reform of the United Nations System*,

d) EL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE¹⁰⁰ (PNUMA)

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) tiene como objetivo identificar los ámbitos necesitados de cooperación entre Estados y organismos para la mejora de la calidad de vida, fomentando la cooperación en este campo. Igualmente se ocupa de la promoción de los conocimientos científicos y de la difusión de información en materia medioambiental.

Desde la creación del PNUMA en 1972¹⁰¹ la Comunidad ha disfrutado de un estatuto de observador, lo que le ha permitido expresarse de forma privilegiada inclusive en las reuniones informales de carácter ministerial. El canje de notas relativo al fortalecimiento de la cooperación entre la Comisión, en nombre de la Comunidad, y el PNUMA, concluido en junio de 1983, confirma la continuidad de la participación comunitaria en las reuniones del PNUMA, como medida de colaboración ordinaria¹⁰². El *status* de la Comunidad ha evolucionado, haciéndose mayor su capacidad de acción; como señala Rideau: "En pratique, cependant, ce statut est très similaire à celui d'un membre"¹⁰³.

La CE es parte contratante de pleno derecho en diversos convenios que se ocupan del medio ambiente, *ad ex.*, bajo los auspicios del PNUMA se negoció la Convención para la Conservación de Especies Migratorias Pertenecientes a la Fauna Salvaje¹⁰⁴, la Convención

Rome, May 1992, Padova, p. 75.

100 Sobre esta entidad *vid.* <http://www.unep.org>

101 Fue en la Conferencia de las NU sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo en 1972 donde se puso claramente de relieve la intrínseca relación entre el desarrollo económico y el deterioro del medio ambiente. Tomando conciencia de tal situación, los Estados crearon el PNUMA.

102 *Vid.* este canje de notas entre la Comisión y el PNUMA en JO C 248, 16 de septiembre de 1983, pp. 2-4.

103 J. RIDEAU: "La participation de l'Union Européenne ...", *op. cit.*, p. 345.

104 *Vid.* la Decisión del Consejo concerniente a este Convención en JO L 210, de 19 de julio de 1982, pp. 10-22.

de Viena para la Protección de la Capa de Ozono de 1985¹⁰⁵; asimismo la Convención Marco de las NU sobre el Cambio Climático de 1992, adoptada en la Conferencia de Río de Janeiro fue elaborada bajo los auspicios del PNUMA y la Organización Meteorológica Mundial (OMM)¹⁰⁶.

e) LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL COMERCIO Y EL DESARROLLO¹⁰⁷ (CNUCYD- UNCTAD)

La Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo nació como una conferencia que quedó posteriormente establecida como órgano permanente a partir de 1964¹⁰⁸.

En sus primeros años de vida, la Comunidad ya se dejó notar en la CNUCYD. La Comunidad ha disfrutado en ella un estatuto de observador privilegiado representado por una delegación *bicéfala* compuesta por representantes de la Comisión y del Estado miembro que ejerce la Presidencia del Consejo -conocida, igualmente, como delegación UNCTAD-. Actualmente, como señala HAQUANI, "(l)a position de l'Union européenne se rapproche de plus en plus de celle des Etats membres, exception faite du droit de vote"¹⁰⁹. De esta

105 La Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono se adoptó el 22 de marzo de 1985, entrando en vigor para la Comunidad el 15 de enero de 1989; cfr. Decisión del Consejo de 14 de octubre de 1988, relativa a la celebración del Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono y del Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono, (88/540 CEE), DO L 297, de 31 de octubre de 1988, pp. 8-28; cfr. Decisión del Consejo de 17 de octubre de 2000 sobre la aprobación de la enmienda al Protocolo de Montreal, (2000/646/CE), DO L 272, de 25 de octubre de 2000, pp. 26-28.

106 Cfr. la Convención Marco de las NU sobre el Cambio Climático de 9 de mayo de 1992, entró en vigor para la CE el 21 de marzo de 1994. *Vid.* esta Convención en DO L 33, 7 de febrero de 1994, pp. 13-28.

107 Ubicar el estudio de las relaciones de la UE/CE con la CNUCYD nos ha resultado especialmente difícil, ya que actualmente ha dejado de ser una conferencia internacional, y su carácter como órgano subsidiario o principal creado por la Asamblea General de las NU no está claro. *Vid.* sobre la CNUCYD en R. WOLFRUM (ed.): *United Nations: Law, Policies and Practice*, vol. 2, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1995, pp. 1274 y ss. *Vid.* sobre la CNUCYD en <http://www.unctad.org>

108 Concretamente la AGNU la estableció como órgano suyo mediante su Resolución 1995 (XIX), de 30 de diciembre 1964. En la CNUCYD que tuvo lugar en febrero de 1992 en Cartagena de Indias, la Comunidad ha intervenido igualmente en los trabajos preparatorios y en la celebración del noveno periodo de sesiones de la CNUCYD celebrado en Midran (Sudáfrica) en la primavera de 1996.

109 *Vid.* Z. HAQUANI: "L'Union Européenne et la CNUCED", en *L'Union Européenne et les organisations*

forma, la Comunidad participa en los órganos principales de la CNUCYD -la Conferencia y la Junta de Comercio y Desarrollo-, en el seno de sus Comisiones -como la Comisión Permanente de Erradicación de la Pobreza-, en sus grupos de trabajo -como el relativo al Papel de las Empresas en el Desarrollo o el Grupo de Trabajo sobre las Oportunidades Comerciales en el Nuevo Contexto del Comercio Internacional-¹¹⁰ y en sus Comités -como el Especial de Preferencias-¹¹¹.

A partir de 1995 la Comunidad Europea ha gozado en el Comité Especial de Preferencias de un estatuto de participante pleno que excluye el derecho de voto. Esta condición se obtuvo tras la solicitud de representantes de la Unión Europea, desembocando en la celebración de consultas entre los Estados miembros durante 1994 y 1995 en la Junta de Comercio y Desarrollo de la CNUCYD¹¹². El *status* de participante pleno se disfruta igualmente en el Grupo Intergubernamental de Expertos en materia de Prácticas Restrictivas¹¹³.

Las cuestiones tratadas en esta Conferencia rebasan las competencias propias de la Comunidad y abarcan, igualmente, las estatales. Un representante de la Comisión suele

internationales, D. Dormoy (ed.), Réseau Vitoria, Bruylant, Bruxelles, 1997, pp. 364-377, concretamente p. 366.

110 Durante el octavo periodo de sesiones celebrado en Cartagena de Indias en 1992, la CNUCYD llevó a cabo una reforma de sus órganos y métodos de trabajo. Consecuentemente con el compromiso de Cartagena, dos años más tarde la Junta de Comercio y Desarrollo estableció tres grupos de trabajo entre los que se encuentran los señalados *supra*. Los negociadores de la CE participaron en las Comisiones de este organismo y particularmente en el debate sobre la reforma institucional de este organismo.

111 La actividad de la Comunidad en este ámbito ha sido creciente, actualmente efectúa casi la mitad del comercio mundial que es objeto de preferencias en favor de los países en desarrollo. La Comunidad y Noruega aplicaron el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) introducido en la Conferencia de Nueva Delhi de 1968 por la resolución 21 (II) de la CNUCYD; así se generalizaron las concesiones arancelarias -frecuentemente con imposición de derechos nulos o muy bajos- a las importaciones europeas de un conjunto de artículos producidos por los países en desarrollo; cfr. *La Unión Europea y las Naciones Unidas*, op. cit., p. 26; Z. HAQUANI: "L'Union Européenne et la CNUCED", op. cit., p. 366.

112 La concesión del estatuto de participante pleno a la Comunidad Europea en el Comité Especial de Preferencias se realizó en los términos de la decisión 428 (EX.8) de 29 de junio de 1995.

113 El Grupo Intergubernamental de Expertos en materia de Prácticas Restrictivas es un órgano subsidiario de la CNUCYD creado en su sesión de Santiago de Chile en 1972. En él la Comunidad aporta su experiencia en relación con el comercio internacional en la economía de los países en vías de desarrollo.

expresarse en nombre de la Comunidad cuando trata cuestiones que pertenecen a la competencia de la Comunidad; mientras que un representante de la Presidencia del Consejo lo hace en relación con otras cuestiones respecto de las cuales se ha llegado a una posición común. Generalmente se permite que los Estados miembros tomen la palabra para ampliar la posición común o la comunitaria¹¹⁴.

La CE participa en distintas actividades junto a la CNUCYD, prestándoles un importante apoyo y siendo un contribuyente destacado, v.g., en el programa de cooperación técnica con países en desarrollo.

Uno de los vínculos mayores entre la CE y la CNUCYD se encuentra en la labor de esta Conferencia en la negociación y aplicación de los denominados acuerdos sobre productos básicos, según lo dispuesto en el Programa Integrado para Productos Básicos -como examinaremos más adelante-, *inter alia*, en relación al cacao, al yute y sus derivados, al caucho, al aceite de oliva, al azúcar, al estaño, a las maderas tropicales y al trigo. De este modo, la Comunidad ha participado plenamente en las negociaciones de determinados acuerdos, con un estatuto especial, que le ha permitido firmarlos y participar como miembro en sus organizaciones administradoras¹¹⁵.

Resulta curioso observar cómo en la práctica se utilizan referencias continuas tanto a la *Unión Europea* como a la *Comunidad Europea* -siendo esta última la que formalmente

114 *Vid. I. MACLEOD et al., op. cit.*, p. 191.

115 El Servicio Jurídico de las NU, en relación a la conferencia sobre el azúcar en 1968, emitió un dictamen en el que otorgaba a la Comunidad un estatuto superior al de observador, aunque no equiparable al de miembro. De esta forma, se reconocía la participación de la Comunidad en la negociación de acuerdos en el marco de la CNUCYD, en contra de la posición de ciertos Estados; *vid.* sobre el denominado Dictamen *Stavropoulos*: L. BOSELLI, "The European Community as a new actor on the United Nation's scene", Commission of the European Communities, *International Symposium: Prospects for Reform of the United Nations System*, Rome, May 1992, Padova, p. 74; G. LE TALLEC: "Quelques aspects des rapports entre la CEE et les organisations internationales", *RMC*, n° 157, 1972, pp. 636-644, especialmente p. 642; H.G. SCHERMERS: "Las relaciones de derecho internacional público de la Comunidad", *Treinta años de Derecho Comunitario, op. cit.*, p. 245. Cfr. el dictamen en G. PASQUARELLI: "La participation de la Communauté Européenne aux accords multilatéraux", en D. Simon; E. G. Pasquarelli; N. Kleman (ed.), *La Communauté Economique Européenne dans les relations internationales*, Centre Européen Universitaire de Nancy, 1972, pp. 189-190.

continúa ostentando la condición de observador privilegiado o participante pleno en diversos órganos de la CNUCYD-. Como botón de muestra, véanse cómo las declaraciones de los representantes de Estados miembros de la UE se hacen actualmente en nombre de ésta (de la UE), v.g. la declaración del Representante de Francia en el periodo de sesiones 41º de la Junta de Comercio y Desarrollo de 1995¹¹⁶ o las referencias a la preparación y partición de la Unión Europea en la décima CNUCYD celebrada en Bangkok en febrero de 2000¹¹⁷.

1.3 OTROS ORGANISMOS VINCULADOS A LAS NACIONES UNIDAS

A diferencia de los órganos que acabamos de tratar, estos otros organismos vinculados a las Naciones Unidas que nos disponemos a examinar gozan de una subjetividad jurídica internacional distinta de la de las Naciones Unidas. Nos encontramos, por tanto, ante entes caracterizados por la especialidad de sus funciones y autónomos, independientemente de las relaciones de coordinación y control que mantienen con las Naciones Unidas.

Hemos seleccionado siete organismos que desarrollan sus funciones en ámbitos diversos como el social, el de la salud, el de las comunicaciones, el cultural y el financiero, para describir la participación típica de la Comunidad en ellos, esto es, disfrutando del estatuto de observador. Concretamente nos detendremos en los siguientes Organismos especializados de las Naciones Unidas: la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI), la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). En último lugar nos ocuparemos del Organismo

¹¹⁶ Antiguamente tales declaraciones se realizaban *en nombre de los Estados miembros de la CEE*, y no en nombre de la CE o de la CEE exclusivamente, v.g., la realizada por el Representante de Francia en el periodo de sesiones de Manila de 1979. Por tanto, en la actualidad parece como si la UE acogiera a la Comunidad y sus Estados miembros como una nueva entidad. *Vid.* Z. HAQUANI: "L'Union Européenne et la CNUCED", *op. cit.*, pp. 364-377, especialmente p. 367. Resulta revelador el título y las continuas alusiones a la Unión Europea que realiza este autor al examinar sus relaciones con la CNUCYD.

¹¹⁷ Cfr. los *Informes Generales sobre la actividad de la Unión Europea* de 1999 y de 2000, Comisión Europea, Bruselas, p. 250 y p. 293, respectivamente.

Internacional de la Energía Atómica (OIEA) que, pese a no ser un organismo especializado de las Naciones Unidas, mantiene importantes vínculos con éstas.

a) LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO¹¹⁸ (OIT)

La Organización Internacional del Trabajo y la Comunidad Europea son dos organismos muy diferentes entre sí y peculiares en relación con el resto de las organizaciones internacionales: la Comunidad por su elevado grado de desarrollo y la OIT por las características singulares de su estructura institucional. Esto hace que la confluencia de los dos entes resulte en este caso especialmente difícil, pero a la vez muy necesaria debido a sus intereses respectivos en el ámbito social¹¹⁹.

En 1946 la OIT se convirtió en el primer organismo especializado de las Naciones Unidas. La Constitución de la OIT únicamente permite la participación en calidad de miembros a los Estados¹²⁰. Ahora bien, su original estructura orgánica tripartita, compuesta por representantes de los empresarios¹²¹, de los trabajadores y de los gobiernos, permite que los interlocutores sociales actúen con independencia de los delegados gubernamentales: así, en la Conferencia General de los Representantes de los Miembros cada delegado tiene derecho a votar individualmente en todas las cuestiones sometidas a la Conferencia, cualquiera que sea su representación¹²². La principal misión de este órgano consiste en

118 Sobre la OIT *vid.* <http://www.ilo.org>

119 *Vid.* sobre estas cuestiones, R. FRID: *The Relations between ...*, *op. cit.*, pp. 281-318; F. MAUPAIN: "Particularismes institutionnels et vocation universelle: les défis croisés des relations CEE-OIT", *RGDIP*, t. 94, 1990/1991, pp. 49-87; L. PICARD, en *L'Union Européenne et les organisations internationales*, D. Dormoy (ed.), *op. cit.*, pp. 299-303.

120 Cfr. los apdos. 2º, 3º y 4º del art. 1 de la Constitución de la OIT. La Constitución de la OIT de 28 de junio de 1919 forma parte del Tratado de Versalles, concretamente de su Parte XIII. Ha sido enmendada en diversas ocasiones.

121 "Empleadores" según los arts. 3 y 7 de la Constitución de la OIT.

122 Cfr. el apdo. 1º del art. 4 de la Constitución de la OIT. En la Conferencia General de los Representantes de los Miembros (denominada, igualmente, Conferencia Internacional del Trabajo) cada Estado miembro tiene cuatro representantes: dos delegados del gobierno, un delegado de los trabajadores y otro de los empresarios; cfr. apdo. 1º del art. 3 de la Constitución de la OIT. A partir de ahora, no referiremos a este órgano,

adoptar convenios internacionales o recomendaciones -si la cuestión no se presta aún para la adopción de un convenio-, necesitando la mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes¹²³. Los otros dos órganos principales de la OIT son el Consejo de Administración¹²⁴ y la Oficina Internacional del Trabajo, esta última con carácter permanente.

Como tendremos posibilidad de comprobar, esta singular composición dificulta la posible participación en la OIT de sujetos distintos de los Estados, como la Comunidad u otras organizaciones de integración regional que puedan disponer en un futuro de competencias en materia social.

La voluntad de la OIT y de las Comunidades Europeas de entablar relaciones apareció muy poco tiempo después de la creación de cada una de las Comunidades. Un acuerdo de colaboración entre la OIT y la CECA se concluyó en 1953; en 1958 y 1961 se celebraron los primeros acuerdos de cooperación, respectivamente, con la CEE y la CEEA¹²⁵. Posteriormente fue necesaria la celebración de nuevos acuerdos para desarrollar una cooperación más estrecha, lo que se hizo a través de canjes de notas en 1978 y en 1989¹²⁶.

igualmente, como la Conferencia.

123 Cfr. los apdos. 1º y 2º del art. 19 de la Constitución de la OIT.

124 El Consejo de Administración está compuesto por 56 personas, veintiocho representantes de los gobiernos, catorce de los empleadores y otros catorce de los trabajadores; cfr. el apdo. 1º del art. 7 de la Constitución de la OIT.

125 Estos acuerdos se caracterizan respecto de los acuerdos de carácter administrativo típicos concluidos entre la Comunidad y otras organizaciones internacionales por su minuciosidad y extensión y por no adoptar la forma simplificada del canje de notas, además de por haber sido publicados en el *DOCE*, concretamente en *JO* 11, de 14 de agosto de 1953, p. 167 para la CECA; en *JO* 27, de 27 de abril de 1959, p. 521 para la CEE, y en *JO* 18, de 9 de marzo de 1961, p. 473 para el Euratom. Prueba de la minuciosidad del acuerdo de relación entre la OIT y la CEE son las referencias explícitas al art. 117 -actual 136- y al art. 229 -actual 302- TCEE, disposiciones que incluyen su doble objetivo desde la perspectiva comunitaria, esto es, promover la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores, así como mantener todo tipo de relaciones adecuadas con los organismos especializados de las Naciones Unidas. *Vid. supra* sobre los mismos.

126 El acuerdo de junio de 1978 puede encontrarse en *Relations des Communautés Européennes avec les organisations internationales*, *op. cit.*, pp. 107-110; el de diciembre de 1989 en *DO C* 24, de 1 de febrero de 1990, pp. 8-10.

La Comunidad disfruta de un estatuto de observador oficioso como "organización de derecho internacional público"¹²⁷, participando sin derecho a voto en las deliberaciones de la Conferencia General de los Representantes de los Miembros, que se celebran una vez al año como mínimo, y en sus comisiones técnicas si las cuestiones allí debatidas son de interés para la Comunidad. Ésta es invitada, igualmente y de manera regular, a acudir a las sesiones del Consejo de Administración de la OIT¹²⁸. La mención del apdo. 2º del art. 12 de la Constitución de la OIT a que las organizaciones "*participen*, sin voto, en sus debates", ha sido interpretada de forma amplia, dando cabida a un derecho a expresarse *lato sensu*¹²⁹, es decir, incluyendo la adopción de actos procedimentales como la proposición de enmiendas a textos jurídicos, la inclusión de puntos a debatir en el orden del día e incluso la negociación de instrumentos jurídicos.

El acceso de la Comunidad Europea a la OIT haría necesaria una reforma de su Constitución, que utilizaría, previsiblemente -como en el caso de la FAO- la referencia menos "exclusiva" relativa a las organizaciones de integración económica regional. Sería, en principio, una participación mixta, sin que sus Estados miembros perdieran la calidad de miembros de la OIT. Únicamente si en un futuro la Comunidad lograra hacerse con una competencia exclusiva sobre todos los ámbitos que son objeto de la OIT, y naturalmente ésta lo permitiera, podría la Comunidad participar de forma exclusiva sin sus Estados miembros. Ahora bien, en ambos casos, tanto si la Comunidad participa de forma exclusiva o conjuntamente con sus Estados miembros, se presentarían nuevos y delicados problemas

127 A las "organizaciones de derecho internacional público" se refiere el art. 12 de la Constitución de la OIT; esta disposición constituye la base jurídica explícita para colaborar y participar en la OIT.

128 En cuanto a la participación de delegados procedentes de la OIT en la UE, los representantes de la OIT podrán asistir a las reuniones de los comités consultivos tripartitos de la UE cuando se ocupen de asuntos laborales y sociales. Existe, sin embargo, una falta de reciprocidad debido a la -ya mencionada- "resistencia" comunitaria a permitir el acceso a sus órganos de observadores. Según MAUPAIN, tal asimetría es la razón por la cual los acuerdos que establecen las relaciones entre la OIT y la CE no han concedido un estatuto oficial de observador a esta última; *vid.* F. MAUPAIN: *Les relations entre ..., op. cit.*, p. 54. El canje de notas entre ambos organismos de 1989 acepta ya tal falta de reciprocidad, señalando que la Comunidad, representada por la Comisión, asistirá a las reuniones de los órganos de la OIT, a las que será invitada de forma regular.

129 *Vid.*, igualmente, el apdo. 4º del art. 14 del reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo. Como señala MAUPAIN en palabras de Rachel FRID, en *The Relations between the EC and International Organizations, op. cit.*, p. 290.

debido al temor de los interlocutores sociales a perder su capacidad de influencia en la OIT. La UE tendría que concederles una mayor capacidad en el ámbito interno que pudiera reflejarse hacia el exterior, v.g., a través de una representación del Comité Económico y Social en la OIT¹³⁰.

Las dificultades existentes para que la Comunidad se convierta en miembro hacen que la coordinación de los Estados de la Unión con las instituciones comunitarias se haga especialmente necesaria en este caso. Actualmente, uno de los problemas claves que preside las relaciones entre ambos organismos consiste en distinguir las competencias de la Comunidad y de sus Estados miembros en los ámbitos tratados en la OIT.

La práctica pone de relieve la necesidad de establecer un acuerdo entre la Comunidad y la OIT que regule las pautas de sus relaciones mutuas, habida cuenta del incremento de las actividades de ambos organismos en el ámbito social, del solapamiento de sus actuaciones y de la insuficiencia de los acuerdos concluidos -como el canje de notas de 1989-.

a).1 LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EUROPEA EN LOS CONVENIOS INTERNACIONALES ELABORADOS EN EL SENO DE LA OIT

La inadecuación entre el Derecho comunitario y las reglas jurídicas de la OIT hace que la búsqueda de la compabilidad para ejercer sus funciones respectivas, constituya un tema esencial que se ha puesto de manifiesto concretamente en el desarrollo de una de las actividades principales de la OIT: la conclusión de acuerdos. Por ello, el tema más espinoso que se presenta en las relaciones entre la Comunidad Europea y la Organización Internacional del Trabajo consiste en las dificultades de aquélla para participar en los convenios internacionales que se elaboran en la OIT, siendo fieles tanto una como otra a las

¹³⁰ Recordemos que el Comité Económico y Social dispone únicamente de meros poderes consultivos; *vid.* arts. 257 a 262 TCE. Si tales reformas no se llevaran a cabo en el seno de la UE, la oposición de los interlocutores sociales en relación a la participación como miembro de la Comunidad sería comprensible. Cfr. en el Dictamen del Comité Económico y Social sobre "Las relaciones entre la Unión Europea y la Organización Internacional del Trabajo", la fuerte crítica a la Comisión Europea debido a su actitud "poco considerada" con el papel que desempeñan los interlocutores sociales en la OIT y, por tanto, no respetuosa con su estructura tripartita; en CES 46/95 E-MIG/MP/sh, p. 4.

reglas de sus respectivos organismos. De esta forma, nos encontramos con dos realidades enfrentadas, por un lado, la difícil delimitación del estatuto de la Comunidad en la OIT -una especie de observador no reconocido formalmente pero con importantes derechos y deberes que son contemplados con recelos, fundamentalmente, por parte de los interlocutores sociales- y, por otro, la necesaria intervención comunitaria cuando algún ámbito del acuerdo que se celebra pertenece a la competencia exclusiva de la Comunidad.

La adopción de *acuerdos* multilaterales en el seno de la OIT posee unas características atípicas respecto de los procedimientos ordinarios que debemos resaltar; anotemos, además de las originadas por la estructura tripartita, el hecho de que en el marco de la OIT todos los miembros tienen una obligación subsiguiente al acuerdo adoptado por la Conferencia, independientemente de que hayan votado en contra; de este modo, como señala el inciso b) del apdo. 5º del art. 19 de la Constitución de la OIT, cada uno de los miembros se obliga a someter el convenio, en un máximo de dieciocho meses tras la clausura de la reunión de la Conferencia, a las autoridades competentes con el objetivo de que le den forma de ley o adopten otras medidas. No se trata de una obligación de ratificar, sino una obligación de someter el convenio a las autoridades para que otorguen su consentimiento para ratificarlo. Obviamente, únicamente aquellos Estados que lo hayan ratificado estarán obligados por el mismo¹³¹.

Examinemos, a continuación, algunas cuestiones que giran en torno a algunos convenios internacionales de la OIT:

La cuestión de la participación de la Comunidad en las negociaciones tendentes a concluir convenios en la OIT se presentó por primera vez a partir de 1977, concretamente en relación con el **Convenio nº 153 sobre la duración del trabajo y los periodos de**

131 Cfr. el art. 20 de la Constitución de la OIT. En el supuesto de las *recomendaciones* existe la misma obligación de traslado a las autoridades competentes, como señala el apdo. 5º del art. 19 de la Constitución de la OIT. Vid. D.W. BOWETT: *The Law of International Institutions*, Fourth Edition, Stevens, London, 1982, pp. 140 y ss. Promover la ratificación de los convenios de la OIT es una preocupación comunitaria y, por este motivo, en la Cumbre de Copenhague sobre Desarrollo Social, uno de sus objetivos consistió en fomentar tal promoción, fundamentalmente en aquéllos ámbitos referidos a la libertad de asociación, la negociación colectiva, el trabajo forzoso y el realizado por menores; vid. *La Unión Europea y las Naciones Unidas*, op. cit., p. 48.

descanso en los transportes por carretera (1977-1979), un ámbito susceptible de afectar a las reglas comunitarias¹³². En el estadio inicial de gestación de la Convención, la Comunidad envió respuestas comunes al cuestionario de la Oficina Internacional del Trabajo¹³³ bajo el título de "Estados miembros de las Comunidades Europeas", a pesar de que la actuación de la Comisión en la negociación de los convenios no contaba con un reconocimiento oficial¹³⁴. La necesidad cada vez mayor de aclarar la participación comunitaria en las negociaciones en el seno de la OIT llevó a la Oficina Internacional del Trabajo a elaborar dos documentos de trabajo de carácter interno sobre esta cuestión en los años 1981 y 1989¹³⁵. Sin embargo, las soluciones pragmáticas que aquéllos ofrecían no fueron vistas con buenos ojos por los interlocutores sociales de algunos Estados, que veían en tales medidas un fortalecimiento poco fiable del papel de la Comunidad en el marco de la OIT, por lo que no fueron tenidas en cuenta¹³⁶.

La conclusión del *Convenio n° 162 sobre la utilización del amianto en condiciones de seguridad* (1983-1986) enfrentó a la Comisión y al Consejo en un ámbito regulado por cuatro Directivas comunitarias. La tensa situación que la celebración de este acuerdo generó -llegando incluso al TJCE- se suavizó transitoriamente gracias a la adopción de una Decisión del Consejo -de común acuerdo con la Comisión- de 22 de diciembre de 1986, que

132 *Vid.* sobre el tema la Propuesta de Decisión del Consejo relativa al ejercicio de la competencia externa de la Comunidad en las conferencias internacionales del trabajo en caso de competencia conjunta de la Comunidad y de sus Estados miembros, presentada por la Comisión, 12 de enero de 1994, COM(94) 2 final, p. 3 y ss.

133 En aquellos casos en que el Consejo de Administración de la OIT decide incluir la definición de normas en un ámbito determinado en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo, la Oficina Internacional del Trabajo envía a los Estados miembros de la OIT un cuestionario para que contesten, tras haber realizado unas consultas con los interlocutores sociales nacionales. Con las respuestas obtenidas la Oficina confecciona una memoria que presenta la Conferencia en su sesión anual en primera lectura.

134 R. FRID, *op. cit.*, p. 294.

135 En estos documentos se permitía, v.g., que los Estados miembros de la Comunidad autorizaran a la Comisión a proponer enmiendas en representación suya o que la ratificación de los convenios se realizara a través de una declaración adecuada de la Comunidad, siempre y cuando hubiera obtenido la notificación previa de todos sus Estados miembros, en la que cada uno de ellos señalara que tal medida constituye la ratificación del conjunto de los miembros de la Comunidad.

136 *Vid.* el dictamen 2/91, de 19 de marzo de 1993, *Rec.* 1993, pp. 1061-1084, concretamente pp. 1066 y ss.

proporcionaba una solución a la participación de la Comunidad en las negociaciones de la OIT, aunque incompleta, ya que se circunscribía a los supuestos de competencias exclusivas de la Comunidad. Esta Decisión preveía que las repuestas comunitarias a los cuestionarios de la OIT fueran adoptadas por el Consejo a propuesta de la Comisión y teniendo en cuenta las consultas entre los interlocutores sociales (se hacía, por tanto, especial hincapié en la autonomía de estos últimos). La Decisión establecía, igualmente, que la Comisión propusiera al Consejo la adopción de una decisión que la autorizara a negociar, incluyendo éste las directrices al respecto; además, la Comisión actuaría en la Conferencia como portavoz de la Comunidad, colaborando estrechamente con los Estados miembros, aunque estos últimos conservaron el derecho a tomar la palabra en la sesión plenaria de la Conferencia¹³⁷. La Decisión no se ocupaba de la ratificación en los supuestos de competencia exclusiva comunitaria. La Comisión mantenía que en estos casos la decisión de ratificar debería tomarse en el seno de la Comunidad, v.g., por el Consejo; sin embargo, unos pocos Estados miembros de la Comunidad ya habían ratificado el Convenio n° 162 - como España y Alemania-, mostrando su convicción contraria a aceptar tal procedimiento. Otra solución sería que los Estados miembros ratificaran los acuerdos como *mandatarios* de la Comunidad, o, como establecía el documento de la Oficina Internacional del Trabajo de 1981, como resultado de una comunicación de la Comunidad en tal sentido, siempre que una notificación previa por parte de los Estados miembros de la Comunidad hubiera confirmado que dicho acto equivalía a la ratificación de todos ellos. Esta Decisión del Consejo de 1986 no se aplicó en su totalidad como consecuencia de las divergencias entre la Comisión y el Consejo sobre el carácter exclusivo o no de las competencias comunitarias de los convenios negociados a partir de 1987¹³⁸.

Por este motivo, en 1989 el Consejo adoptó una nueva Decisión, permitiendo a la Comisión expresar el punto de vista de la Comunidad en el marco de las negociaciones del **Convenio n° 170 sobre la seguridad en la utilización de los productos químicos en el**

137 *Ibid.* pp. 1067-1068.

138 Concretamente algunos Estados miembros no aceptaron la competencia exclusiva de la Comunidad; de este modo, una vez que la Comisión les envió los cuestionarios relativos a la Convención n° 170 de la OIT, ciertos Estados miembros transmitieron sus respuestas a la OIT, frustrando una respuesta comunitaria, de acuerdo con lo establecido en la Decisión del Consejo de 1986.

*trabajo*¹³⁹. Sin embargo, los problemas en torno a la competencia continuaron una vez que el Convenio se adoptó, y la Comisión llevó finalmente el asunto ante el TJCE en 1991, declarando éste el carácter mixto del mismo al contener el Acuerdo "normas mínimas" que permiten a los Estados miembros adoptar medidas más estrictas que las incluidas en aquél¹⁴⁰. Cuestiones similares en torno al carácter exclusivo o mixto de las competencias comunitarias continúan causando problemas en los convenios concluidos a partir del dictamen 2/91 del TJCE, v.g., en el Convenio *sobre la prevención de accidentes laborales graves*¹⁴¹.

El hecho de que sólo los Estados puedan participar plenamente en la elaboración de convenios en el marco de la OIT y que los integrantes de la UE/CE hayan cedido competencias en materia social a la Comunidad, hace que la interacción ineludible entre las reglas de ambos organismos necesite encontrar un equilibrio. La solución propuesta por el Tribunal de Luxemburgo consistente en el *deber de cooperación* entre la Comunidad y sus Estados miembros, intenta hacer más llevadera la existencia de *competencias mixtas* en la mayoría de los convenios que se concluyen en el marco de la OIT¹⁴², salvaguardando, en la medida de lo posible, la unidad en la representación internacional comunitaria en el proceso de negociación, celebración y ejecución de los Convenios concluidos en el seno de este Organismo especializado de las Naciones Unidas. En aquéllos ámbitos de un acuerdo en que la Comunidad tenga *competencia exclusiva*, sus Estados miembros deberán actuar

139 Se trataba de la Decisión del Consejo de 22 de diciembre de 1986.

140 Cfr. el Capítulo II de este trabajo sobre el dictamen 2/91 del TJCE recaído en el *asunto relativo al Convenio n° 170 de la OIT*.

141 En esta ocasión se trata igualmente de un ámbito donde la Comunidad ha instaurado normas de mínimos, por lo que no tiene competencia exclusiva.

142 Lo que podría traducirse, v.g., en una respuesta común de la Comunidad y de sus Estados miembros al cuestionario de la OIT -una vez consultados los interlocutores sociales-; una concertación previa a las sesiones de la Organización para adoptar posiciones comunes que son presentadas *a posteriori* por un representante del Estado que ejerce la Presidencia del Consejo de la Unión o por un representante de la Comisión; el mantenimiento por parte de los Estados miembros de su derecho a tomar la palabra durante las negociaciones, teniendo en cuenta la obligación a la que están sometidos en virtud del art. 10 -ex 5- del TCE; la proposición de enmiendas durante la negociación por la Comisión, si los Estados miembros de la Comunidad la autorizaban -tal como ya dispuso la Oficina Internacional del Trabajo en su documento de 1981- o por el representante del Estado que ejerce la Presidencia del Consejo en nombre de los Estados miembros -según la propuesta de Decisión del Consejo, presentada por la Comisión, en COM(94) 2 final, p. 9-.

como *mandatarios* de aquélla, si no es posible que la Comisión represente a la Comunidad.

En los ámbitos tratados por la OIT resulta difícil presenciar la gestación de la subjetividad internacional de la Unión Europea teniendo en cuenta que aquéllos se circunscriben principalmente al *pilar* comunitario; sin embargo, resulta interesante comprobar cómo el Comité Económico y Social en sus dictámenes emplea la noción de *Unión Europea* como integradora en su seno de la Comunidad.

En definitiva, la participación de la Comunidad en la OIT, y concretamente en los acuerdos celebrados en este marco, presenta especiales dificultades que deberán aún resolverse en orden a la consecución de los objetivos coincidentes de ambos organismos. No podemos, sin embargo, menospreciar los esfuerzos realizados y el dinamismo aportado por todos los sujetos implicados en la búsqueda de las fórmulas más adecuadas de relación de acuerdo con sus respectivas reglas.

a).2 RECAPITULACIÓN

El caso de la Organización Internacional del Trabajo resulta especialmente adecuado para poner de relieve lo complejo de la participación de la Comunidad Europea en una organización internacional. La estructura tripartita de la OIT hace aún más difícil compatibilizar las reglas de ambos organismos, ya que los interlocutores sociales temen que un mayor protagonismo comunitario les reste capacidad de influencia en el marco de la OIT. Como en la mayoría de los organismos especializados de las Naciones Unidas, la Comunidad Europea disfruta de un estatuto de observador. En el caso de la OIT tal *status* es muy activo, habida cuenta de las competencias comunitarias en los ámbitos tratados por esta Organización, y pese a que no haya obtenido un reconocimiento oficial. La posibilidad de una participación conjunta de la Comunidad y de sus Estados miembros en la OIT nos parece muy difícil a corto o medio plazo, debido a que tal carácter tripartito de su estructura institucional obligaría a llevar a cabo importantes y complejas reformas en la Constitución de la OIT con soluciones conciliadoras y efectivas que permitieran el acceso de la Comunidad como miembro.

La cuestión más controvertida y de difícil solución que aparece en torno a las relaciones entre la Comunidad y la OIT consiste en la elaboración de normas en el marco de esta última, concretamente de convenios internacionales. Ello se debe a que únicamente los Estados miembros de la OIT están capacitados para desarrollar las distintas actividades tendentes a su conclusión. Tanto la OIT como la Comunidad han adoptado documentos y decisiones e incluso el Tribunal de Justicia de las Comunidades ha dado su parecer sobre el asunto, proporcionando soluciones diversas a la participación de la Comunidad en los convenios internacionales. A esta complicada búsqueda de compatibilidad hay que unir los problemas internos comunitarios en orden a distinguir si en los ámbitos que abarca un convenio existen o no competencias exclusivas de la Comunidad. El deber de cooperación entre las instituciones y los Estados miembros -enfaticado por el TJCE en el dictamen 2/91- no es más que un punto de partida poco definido en el intento de lograr la unidad de la representación comunitaria de cara al exterior. Las soluciones jurídicas concretas al respecto continúan siendo un tema abierto que debe encauzarse a través de un gran esfuerzo entre las partes interesadas, probablemente mediante arreglos prácticos que permitan trasladar la voluntad comunitaria *ad extra*: en la fase inicial de la conclusión de un acuerdo -a través de la actuación de la Comisión o del Consejo- y en la manifestación del consentimiento -por los Estados miembros de la Unión Europea, a modo de *mandatarios* o mediante una comunicación comunitaria respaldada jurídicamente de notificaciones estatales-.

b) LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD¹⁴³ (OMS)

El primer vínculo entre la Organización Mundial de la Salud¹⁴⁴ y las Comunidades Europeas data de 1959; aquel año se concluía un acuerdo administrativo bajo la forma de un canje de notas entre la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y la OMS¹⁴⁵. En junio

143 Sobre esta Organización véase <http://www.who.int>

144 La finalidad de la OMS es lograr el grado más alto posible de salud para todos los pueblos; *vid.* el art. 1 de la Constitución de la OMS, adoptado en Nueva York el 22 de julio de 1946 y enmendado en varias ocasiones.

145 Véase este acuerdo en *Relations between the European Community ...*, *op. cit.*, pp. 148-149.

1972 un segundo acuerdo administrativo se celebró, actuando esta vez la Comisión en nombre de la CEE¹⁴⁶; diez años después este acuerdo se completó mediante un nuevo canje de notas que acordó expresamente, entre otras modalidades de cooperación, que la OMS invitara a representantes de la CC.EE. a participar, en calidad de observadores, en las sesiones de diversos órganos¹⁴⁷.

De esta forma, a partir de 1982 la Comunidad Europea disfrutó de un estatuto de observador de carácter ordinario, siendo invitada regularmente a las sesiones de la Asamblea Mundial de la Salud, al Consejo Ejecutivo y al Comité Regional para Europa, *inter alia*. Llama la atención que el estatuto de observador de la Comunidad en la OMS no destacara por su mayor grado de desarrollo en relación a otros observadores, pese al mantenimiento de relaciones diversas entre ellas¹⁴⁸.

A partir de 1992, distintas acciones se han emprendido con el objetivo de reforzar las relaciones entre ambas organizaciones. Así, sobre la base de una disposición introducida por el TUE se incluyó una referencia expresa a la cooperación de la Comunidad con "las organizaciones internacionales competentes en materia de salud pública"¹⁴⁹, claramente destinada a este Organismo especializado. El incremento de las relaciones mutuas llevó a la apertura en septiembre de 1992 en Bruselas de la denominada "Oficina de la OMS ante la Unión Europea", que tiene entre sus objetivos favorecer los contactos entre ellas y servir como instrumento a la OMS en esta tarea. Aquel mismo año se firmó una Declaración de intenciones conjunta entre el Director General adjunto de la OMS y el Director General de

146 Este acuerdo, concluido bajo la forma de un canje de notas, fue el resultado de los esfuerzos realizados por el Comité Regional para Europa de la OMS con sede en Copenhague y la Comisión de la CEE, *vid. Relations between the European Community ...*, *op. cit.*, pp. 150-151.

147 *Vid.* el apartado 3º del canje de notas concluido en junio de 1982 entre las CC.EE. y la OMS estableciendo las modalidades de cooperación entre las dos organizaciones, en JO L 300, de 28 de octubre de 1982, pp. 20 y ss.

148 Desde 1964 funciona en Ginebra una delegación de la Comisión con el objetivo de establecer los vínculos adecuados con distintos organismos, entre los que se encuentra la OMS.

149 Actual apdo. 3º del art. 152 TCE -ex 129-. La práctica ha puesto de relieve la necesidad comunitaria de tomar medidas en el ámbito de la salud, sector éste íntimamente vinculado a otras políticas en las que la Comunidad posee amplias competencias.

la Dirección General I de la Comisión, con el fin de intensificar la cooperación entre ambos organismos. A partir de entonces las relaciones entre estas organizaciones cambiarían cuantitativa y cualitativamente, siendo prueba de ello el nuevo y detallado canje de notas sobre “la consolidación e intensificación de la cooperación” concluido entre la Directora General de la OMS y un miembro de la Comisión en diciembre de 2000¹⁵⁰.

El acuerdo de carácter administrativo de diciembre de 2000 entre la Comisión, en representación de la Comunidad, y la OMS destaca, *inter alia*, por consagrar la participación privilegiada de la Comunidad en calidad de observador. En su parte D. relativa a los “procedimientos” se señala que la Comisión intervendrá en los debates de los distintos órganos de la OMS “conforme a las disposiciones de sus respectivos reglamentos internos y prácticas aplicables a los observadores”, de lo que se desprende, en principio, un tratamiento ordinario de la Comunidad como observador (inciso 1.1); a continuación, se establecen medidas que reflejan el carácter “especial” que se quiere otorgar a tal participación: se pondrán a disposición de la Comisión no sólo los informes realizados por los distintos órganos de la OMS sino también los que su Director General presenta a la Asamblea Mundial de la Salud y al Consejo Ejecutivo -es decir, los de carácter interno- (inciso 1.2); se establece, igualmente, que la Comisión podrá presentar memorándums al Director General de la OMS, quien determinará su posible distribución (1.3); finalmente se alude a una posible participación privilegiada de la Comisión en los trabajos de los órganos de la OMS en casos particulares, como en el supuesto de negociación de un acuerdo internacional (inciso 1.4)¹⁵¹. Se intenta, por tanto, salvar las deficiencias de la inadecuación del estatuto de observador comunitario para participar en el proceso de conclusión de convenios internacionales.

150 *Vid.* el Canje de Notas entre la OMS y la Comisión de las Comunidades Europeas, en *DO C 1*, de 4 de enero de 2001, pp. 7-11

151 El inciso 1.4 incluido en la parte D de este Canje de Notas señala literalmente: “el Director General de la Organización Mundial de la Salud podrá, tras consultar a la Comisión de las Comunidades Europeas, llamar la atención del órgano director competente de la Organización Mundial de la Salud sobre la cuestión de la participación de la Comisión en los trabajos de dicho órgano en casos particulares, por ejemplo en la negociación de acuerdos internacionales, y sobre el papel de la Comunidad Europea en el marco de dichos acuerdos”. En último lugar se señala que cada una de las partes podrá invitar a la otra a participar en el trabajo de sus comités y grupos de trabajo (inciso 1.5), en *DO C 1*, de 4 de enero de 2001, pp. 7-11

En cuanto a actividades concretas desarrolladas por ambos organismos, la Comunidad ha subcontratado a la OMS para desempeñar trabajos relacionados con el sida, el cáncer, la adicción al tabaco y al alcohol. A través del ECHO, la Comunidad ha contribuido a la OMS con importantes sumas destinadas a situaciones de emergencia¹⁵². Por otro lado, la OMS ha solicitado a la Comunidad que aportara sus conocimientos y experiencias cuando el Zaire -Congo- fue azotado por el virus de Ébola. El último acuerdo administrativo celebrado en diciembre de 2000 se ocupa *in fine* de la “cooperación financiera” señalando la posible financiación por ambas partes -“Comisión” y OMS- de los proyectos emprendidos por terceros, al igual que la ayuda financiera prestada por la Comisión a las actividades de la OMS (inciso 4.1 de la Parte D)¹⁵³. Esta ayuda financiera se regirá por el “Acuerdo entre las Naciones Unidas y la Comunidad Europea sobre los principios aplicables a la financiación o cofinanciación por parte de la Comunidad de programas y proyectos administrados por las Naciones Unidas”, en vigor desde el 9 de agosto de 1999 y por el “Acuerdo relativo a la cláusula de verificación entre la Comunidad Europea y las Naciones Unidas”, operativo a partir del 1 de enero de 1995¹⁵⁴.

c) LA ORGANIZACIÓN DE LA AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL¹⁵⁵ (OACI)

El Convenio de Chicago de 7 de diciembre de 1944 estableció la Organización para la Aviación Civil Internacional¹⁵⁶.

152 Se desembolsaron algo más de 10 millones de euros durante los años 1992 y 1993; *vid. La Unión Europea y las Naciones Unidas, op. cit.*, p. 34.

153 En realidad la financiación no parte de la “Comisión” sino de la “Comunidad Europea”. La Comisión es la institución comunitaria que sirve de instrumento para materializar tales acuerdos en representación de la Comunidad.

154 *Vid.* el Canje de Notas entre la OMS y la Comisión de las Comunidades Europeas, *op. cit.*, *in fine*.

155 Sobre esta Organización, véase <http://www.icao.int>

156 La OACI comenzó a funcionar tres años más tarde. Se ocupa de establecer la reglamentación internacional necesaria para garantizar la seguridad, la eficacia y la regularidad del transporte aéreo, además de promover la cooperación en esta materia entre sus Estados miembros.

El acuerdo de carácter administrativo concluido entre la Comisión de las Comunidades Europeas y la OACI en 1989 formalizó las relaciones entre ambas organizaciones, permitiendo que la Comunidad, representada por la Comisión, asistiera a las reuniones de los órganos de la OACI, siempre y cuando fuera invitada¹⁵⁷. En este canje de notas se pone de relieve la existencia de competencias comunitarias en determinados ámbitos de este Organismo especializado. Fue el Consejo de la OACI el que decidió por unanimidad en su sesión de febrero de 1989 incluir a la "Comisión de las CC.EE." en la lista de organizaciones que podían ser invitadas a participar en las reuniones de la OACI, ante la inexistencia de observadores de carácter permanente¹⁵⁸. En la práctica la Comisión acude, en nombre de la Comunidad Europea, a las sesiones de la Asamblea General de la OACI, actuando de acuerdo a una posición común, v.g., el 32º periodo de sesiones celebrado en Montreal en los meses de septiembre a octubre de 1998. Con tal motivo, la Comisión Europea envía una comunicación al Consejo sobre el establecimiento de la posición de la Comunidad relativa a las discusiones y negociaciones sobre los temas a tratar, como los problemas medioambientales vinculados a la aviación -cuestión que se trató en el citado periodo de sesiones de la Asamblea-, que al dar lugar a la toma de decisiones pueden afectar a competencias comunitarias, como es el caso del ruido de las aeronaves o los impuestos sobre hidrocarburos, o a otras cuestiones de interés¹⁵⁹.

La Comisión participa igualmente en otros órganos subordinados como el Comité sobre la Protección Ambiental de la Aviación desde 1991. El estatuto de observador de la

157 *Vid.* este canje de notas en *Relations between ..., op. cit.*, pp. 138-139.

158 La referencia a la "Comisión de las CC.EE." como organización internacional se trata de un error, ya que sus componentes representan al sujeto con capacidad para detentar el estatuto de observador, es decir, a la Comunidad.

159 *Vid.* COM (1998) 265 final, Bruselas, 6 de mayo de 1998. Esta Comunicación de la Comisión propone al Consejo la posición de la Comunidad para la sesión de la Asamblea General de la OACI y para las reuniones anteriores del Comité legal, económico y administrativo. Recoge la legislación comunitaria existente en las materias que tratará la Asamblea General de la OACI y que puede resultar afectada en caso de adoptarse alguna decisión. Igualmente tiene en cuenta la próxima ratificación por parte de la Comunidad y de sus Estados miembros del Protocolo de Kioto al Convenio de las NU sobre el Cambio Climático, por lo que se señala la necesidad de actuar conjuntamente para negociar la reducción de gases con la OACI. En definitiva el contenido de la posición comunitaria trata de: 1) asegurar la coherencia entre las resoluciones adoptadas por la Asamblea y la legislación comunitaria existente y futura y, 2) negociar de acuerdo con una serie de objetivos.

Comunidad en la OACI -o mejor dicho, en sus órganos- no le concede la facultad de tomar iniciativas en sus instituciones como en el Consejo o en la Asamblea General. De esta forma, cuando la Comisión no pueda presentar la posición de la Comunidad será la Presidencia del Consejo la que lo haga en nombre de la Comunidad¹⁶⁰. Como ciertas cuestiones que se tratan en el seno de la OACI son de competencia compartida entre la Comunidad y sus Estados miembros, será necesario establecer los procedimientos adecuados de coordinación entre ellos para fijar la posición en los órganos de la Comunidad, coordinación que se desarrollará sobre la marcha —es decir, *in situ*- o, cuando proceda, en el Consejo en Bruselas¹⁶¹.

**d) LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL¹⁶²
(OMPI)**

El objetivo de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual¹⁶³ consiste en promover la protección de la propiedad intelectual en todo el mundo mediante la cooperación de los Estados. Esta Organización, transformada en un organismo especializado de las NU en 1974¹⁶⁴, se ocupa de administrar varios tratados internacionales relacionados con los aspectos jurídicos y administrativos de la propiedad intelectual.

El apartado 2º del acuerdo administrativo que concluyeron la OMPI y la Comisión, en nombre de la Comunidad, en 1977 recogía implícitamente la posibilidad de que ésta fuera invitada a acudir a las reuniones de su interés, por lo que tácitamente se está permitiendo la participación comunitaria en calidad de observador¹⁶⁵. Actualmente, este estatuto se

¹⁶⁰ *Ibid.* p. 4.

¹⁶¹ *Ibid.* pp. 5 y 6.

¹⁶² Sobre este Organismo especializado de las NU *vid.* <http://www.wipo.int>

¹⁶³ La OMPI fue instituida en virtud de un Convenio constitutivo de 14 de julio de 1967 firmado en Estocolmo. Su sede se encuentra en Ginebra.

¹⁶⁴ Esta transformación se produjo a través de un acuerdo adoptado por la Asamblea General de la OMPI en su sesión de septiembre de 1974, siendo aprobado por la AGNU en diciembre del mismo año, mediante su Resolución 3345 (XXIX).

¹⁶⁵ *Vid.* el acuerdo administrativo de julio de 1977 en *Relations between the ...*, *op. cit.*, pp. 178-179.

caracteriza por su alto grado de desarrollo; destaca la participación comunitaria “plena” en tres comités de expertos de la OMPI, concretamente los relativos a la Armonización de Legislación para la Protección de Marcas, al Protocolo de la Convención de Berna para la Protección de Obras Literarias y Artísticas, y a la Resolución de Conflictos de Propiedad Intelectual entre Estados. En ellos la Comunidad disfruta de derechos prácticamente idénticos a los de los Estados, pero sin capacidad de voto¹⁶⁶.

La Comunidad participa en las conferencias internacionales que se celebran en el marco de la OMPI, v.g., en la desarrollada entre el 7 y 20 de diciembre de 2000 sobre los derechos de los artistas sobre sus prestaciones audiovisuales¹⁶⁷. Igualmente, la Comunidad ha adoptado los convenios resultantes de tales conferencias, como los Tratados sobre Derecho de Autor y sobre Interpretación o Ejecución y Fonogramas¹⁶⁸.

e) LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA¹⁶⁹ (UNESCO)

Coincidiendo con la conclusión de un acuerdo administrativo entre la Secretaría General de la UNESCO y la Comisión de las Comunidades Europeas en 1964, la UNESCO otorgó un estatuto de observador a la Comunidad¹⁷⁰. Se trataba de un *status* de observador ordinario, idéntico al concedido a otras organizaciones internacionales -como el Consejo de Europa-; en esta línea se ha mantenido a lo largo de los años. Posteriormente se han celebrados nuevos acuerdos administrativos bajo la forma de canjes de notas en 1973 y en 1996¹⁷¹.

¹⁶⁶ Vid. *La Unión Europea y las Naciones Unidas*, op. cit., p. 36.

¹⁶⁷ Vid. *Informe General sobre la actividad de la UE 2000*, Comisión Europea, 2001, p. 270.

¹⁶⁸ Vid. en DO L 89, de 11 de abril del 2000, pp. 6-23.

¹⁶⁹ Véase sobre la misma <http://www.unesco.org>

¹⁷⁰ Vid. D. HYMANS: "Les relations de la CEE et de l'UNESCO", *RMC*, nº 164, 1973, pp. 160-162. *L'Europe aujourd'hui État de l'intégration européenne 1982-1983*, Parlement Européen, 1983, Luxembourg.

¹⁷¹ Vid. los acuerdos administrativos concluidos en 1964 y en 1973 entre la Secretaría General de la UNESCO y la Comisión de las CC.EE, en *Relations between the European Communities and international*

La dinámica seguida para asistir como observador comienza con la invitación remitida por el Director General de la UNESCO al Presidente de la Comisión para que sus representantes acudan a las reuniones -v.g., de la Conferencia General- y a las conferencias organizadas por la UNESCO, siempre y cuando se examinen cuestiones de interés común. Este estatuto comporta el derecho de asistencia a las reuniones, sin derecho de voto ni obligación financiera de ningún tipo y el derecho a utilizar la palabra si el Presidente de la sesión lo estima conveniente. Se trata, por tanto, del contenido típico del *status* de observador¹⁷².

La entrada en vigor del Acta Única Europea, pero sobre todo del Tratado de la Unión Europea en 1993 amplió los ámbitos comunitarios que competen a la UNESCO, concretamente en materia de investigación, educación y formación profesional, y cultura¹⁷³, impulsando sus relaciones mutuas. El nuevo acuerdo administrativo concluido en 1996 es una prueba de la voluntad mutua de intensificar su colaboración a través de diversas formas. La inclusión en el mismo de un modelo de contribución para que la Comunidad Europea financie medidas que ejecute la UNESCO, intenta simplificar los medios de cooperación. De esta forma, sobre la base del acuerdo de 1996, se aplicaron programas comunes financiados o cofinanciados por la Comunidad Europea¹⁷⁴.

Es de esperar que la intensificación de su colaboración se desarrolle y se valga de un estatuto de observador más activo y desarrollado, al estilo del mantenido en otros

organisations, op. cit., pp. 132-135. El tercero de los acuerdos administrativos, completa a los anteriores, se concluyó el 27 de febrero de 1996, entre el Vicepresidente de la Comisión -el Sr. Manuel Marín- y el Director General de la UNESCO -el Sr. Federico Mayor-. Vid. *Informe General de la Unión Europea 1996*, Comisión Europea, 1997, p. 272 y *Bol. UE* 1/2-96, 1.4.21.

172 Vid. el art. IV inciso E) de la Constitución de la UNESCO de 16 de noviembre de 1945 sobre los observadores.

173 Vid. *infra* en el apartado 1.1.1 del Capítulo II sobre los artículos 164 sobre investigación, 149 y 150 sobre la educación y la formación profesional y 151 sobre la cultura.

174 Vid. *Informe General de la Unión Europea 1997*, Comisión Europea, 1998, p. 283. Véase, igualmente, sobre el programa comunitario "Cultura 2000", que prevé la cooperación entre la Comunidad y la UNESCO para el periodo 2000-2004, en <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/129006.htm>

organismos internacionales del sistema de las Naciones Unidas, pretensión ésta mantenida por los propios integrantes de la Delegación de la Comisión Europea ante la UNESCO en París, a los que compete organizar y asistir a las sesiones de este Organismo especializado¹⁷⁵. Señalemos, finalmente, cómo la "Unión Europea" aparece como entidad que participa en los trabajos de la UNESCO, elaborando una posición sobre su reforma y su adecuado desarrollo¹⁷⁶.

f) EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL¹⁷⁷ (FMI)

El Fondo Monetario Internacional fue establecido en virtud de un Convenio de 27 de diciembre de 1945¹⁷⁸. Los dos principales objetivos de este Organismo especializado con sede en Washington son favorecer los intercambios en el comercio internacional sobre una base monetaria multilateral y ayudar a los Estados miembros a equilibrar sus balanzas de pagos.

En 1958, justo después de la creación de la Comunidad Económica Europea, se estableció con la Secretaría del Fondo Monetario Internacional una relación institucional, reforzando *a posteriori* su colaboración mutua mediante un canje de notas en 1972¹⁷⁹. Sin embargo, la participación de la Comunidad Europea en el FMI con un estatuto de observador definido ha sido un logro relativamente reciente.

175 Tras la consulta realizada por la FAO a la UNESCO para conocer si la incorporación como miembro de la Comunidad a aquella le causaría problema alguno, el servicio jurídico de la UNESCO en un informe de 1991 señaló que la Comunidad Europea no había solicitado hasta la fecha ningún estatuto especial en su Organización y que aquella adhesión no le reportaría ninguna dificultad. *Vid. Carine Trincaz, Rapport de Stage, Année Universitaire 1996-1997, "Délégation Permanente de la Commission des Communautés européennes auprès de l'OCDE et de l'UNESCO", p. 16.*

176 Véase esta posición de la Unión Europea en el sitio de la UNESCO en *internet*, http://www.unesco.org/webworld/taskforce21/documents/eu_reform_en.shtml

177 Véase sobre el Fondo Monetario Internacional <http://www.imf.org>

178 El Convenio constitutivo del FMI ha sido enmendado en varias ocasiones.

179 *Vid. Relations between the European Community and International Organisations, op. cit., pp. 117-120.*

En el Consejo Europeo de Luxemburgo en diciembre de 1997 -ante la perspectiva de la sustitución de las monedas nacionales por una moneda única europea- los Jefes de Estado y de Gobierno señalaron que las relaciones entre la Comunidad y el Fondo Monetario Internacional deberían regularse por el art. II del Convenio constitutivo del Fondo, según el cual únicamente los *países* -es decir, los Estados- pueden ser miembros de la Institución. De esta forma, los Estados miembros de la Unión deberían contribuir a poner en marcha los acuerdos prácticos que facilitarían la exposición de las posiciones comunitarias en las instancias del Fondo¹⁸⁰. Ahora bien, hay que tener en cuenta que, para los Estados miembros de la UE que cumplan las condiciones de acceso a la tercera fase de la UEM o no hayan renunciado a participar en ella, la política monetaria pasa a ser competencia exclusiva de la Comunidad Europea, lo que significa que desde una perspectiva comunitaria existiría una obligación de estar representada en el FMI como miembro, al quedar la mayoría de los Estados miembros de la UE desprovistos de tales competencias en este ámbito. De nuevo nos encontramos con la dificultad de compatibilizar las necesidades y pretensiones de dos organismos y sus respectivas reglas jurídicas. En 1998 un informe del Consejo Ecofin al Consejo Europeo admite que "la représentation extérieure de la Communauté dans la troisième phase de l'UEM impliquera des changements dans l'organisation actuelle des enceintes internationales"; queda patente, por tanto, la necesidad de llevar a cabo reformas de gran calado en el seno de organismos con competencias en el sector monetario¹⁸¹.

En la actualidad se ha adoptado como decisión pragmática que el Banco Central Europeo, en nombre de la Comunidad, obtuviera el estatuto de observador en los órganos del Fondo Monetario Internacional -v.g., en las reuniones del Directorio Ejecutivo, en virtud de una decisión adoptada en diciembre de 1998 por el Consejo Europeo de Viena-, de tal forma que puede participar de manera automática sin que se le atribuya una cuota-parte y, por tanto, sin derecho de voto¹⁸². Que el BCE exclusivamente ostente el estatuto de

180 Vid. J.-P. COT: "La Communauté Européenne, l'Union Européenne et l'Organisation des Nations Unies", *Boutros Boutros-Ghali Amicorum Discipulorumque Liber*, vol. 1, Bruylant, Bruxelles, 1998, pp. 327-346, especialmente pp. 244-245.

181 Vid. J.-V. LOUIS: "Les relations extérieures de l'Union économique et monétaire", *Symposium about The European Union as an Actor of International Relations*, loc. cit., p. 13.

182 El *status* de observador a favor del BCE nos trae de nuevo a la incertidumbre en torno a su subjetividad jurídica internacional; cfr. J.-V. LOUIS, loc. cit., pp. 4, 16 y 18, *inter alia*. El Banco Central Europeo fue

observador en representación de la Comunidad en el FMI contrasta con la propuesta de decisión del Consejo sobre la representación y la adopción de posiciones de la Comunidad a nivel internacional en el contexto de la Unión Económica y Monetaria; en esta propuesta se señala -concretamente en el apdo. 8- que los Estados miembros alcanzarán acuerdos temporales entre ellos y, si es preciso, con el FMI, con el fin de crear una "Mesa de observadores" de la Comunidad en este Organismo, compuesta por miembros de la Comisión y del BCE, que trabajarían en estrecha colaboración con el Estado miembro que asuma la Presidencia del Consejo¹⁸³.

En definitiva el estatuto de observador concedido principalmente a favor del BCE representa un *status* privilegiado atendiendo a la extensión de sus derechos, aunque presumiblemente no será un remedio eficaz contra la "cacofonía" que caracteriza la adopción de decisiones de los miembros de la zona euro en el seno de los órganos del Fondo Monetario Internacional¹⁸⁴.

Algunos de los problemas que deben resolverse para modificar el art. II del Convenio constitutivo del Fondo Monetario Internacional permitiendo la incorporación como miembro de la Comunidad Europea serían, v.g., fijar las cuotas-partes correspondientes, la designación de los Directores Ejecutivos del Directorio Ejecutivo¹⁸⁵ y la cuestión de la

creado en junio de 1998, justo antes del comienzo de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, y aunque formalmente no es una *institución* de la UE -al quedar excluido del art. 7 TCE- destaca la amplitud de sus funciones y su gran independencia.

183 En COM (1998) 637 final, Bruselas, 9 de noviembre de 1998. Más aún, en el -no siempre preciso- Informe General sobre la actividad de la Unión Europea de 1999 elaborado por la Comisión Europea se recoge que la *Unión Europea* -y no la Comunidad- ha participado en diversas reuniones desarrolladas en la sede del FMI en Washington, representada por el Presidente en ejercicio del Consejo y un miembro de la Comisión Europea; nada se dice aquí sobre la representación del BCE; *vid. Informe General sobre la actividad de la Unión Europea 1999*, Comisión Europea, Bruselas, 2000, p. 232.

184 *Vid.*, en este sentido, el análisis pormenorizado de esta cuestión realizado por J. SANTOS VARA: *La participación de la Comunidad Europea en las organizaciones internacionales*, Tesis Doctoral, Universidad de Salamanca, 2001, especialmente pp. 144-225.

185 La Sección 3 del art. XII del Convenio constitutivo del FMI señala que, en principio, cinco serán designados por los cinco países miembros que tengan las mayores cuotas, y otros quince serán elegidos por los demás países miembros.

participación exclusiva de la Comunidad o conjuntamente con sus Estados miembros¹⁸⁶. Desde la perspectiva comunitaria la solución menos compleja de llevar a cabo sería la renuncia de los Estados miembros de la Unión a participar en el FMI. Esta participación exclusiva de la CE favorecería el establecimiento de una cuota-parte en función de las de sus Estados miembros¹⁸⁷. Sin embargo, se nos presenta, *inter alia*, el delicado problema de la ausencia de coincidencia entre la zona euro y la Comunidad. Igualmente tendríamos que sopesar si las competencias de los Estados miembros de la UE en las otras materias de la política económica, distintas de la monetaria y cambiaria, justificarían su participación junto a la Comunidad¹⁸⁸.

La difícil concreción de la futura representación externa de la zona euro en las instancias del FMI se debe a la unión de factores de distinta índole, entre ellos, la reticencia de ciertos Estados miembros de la Unión Europea a preservar su *statu quo* en lo concerniente a su representación, por temor a la pérdida de influencia en este ámbito integrante del núcleo duro de la soberanía estatal¹⁸⁹, aunque esta posición sea contraria al Derecho comunitario. Mientras esta situación no se solucione a través de la reforma del Convenio constitutivo del Fondo, la obligación de cooperar entre los Estados miembros y los órganos comunitarios consagrada por el Tribunal de Luxemburgo constituirá un elemento esencial en el desarrollo de las actividades del FMI.

186 Vid. J.-V. LOUIS: "L'Union Européenne et les Institutions de Bretton Woods", en *L'Union Européenne et les organisations internationales*, D. Dormoy (dir.), *op. cit.*, pp. 335-347, especialmente pp. 339-340.

187 Recordemos que la situación específica del FMI no permite la aplicación del principio del ejercicio alternativo de competencias típico en supuestos de participación conjunta -como es el caso de la FAO y de la OMC-; vid. J.-V. LOUIS, *loc. cit.*, p. 22; R. TORRENT MACAU: *Derecho y Práctica de las Relaciones Exteriores ...*, *op. cit.*, p. 178.

188 Cfr. R. TORRENT MACAU: "Le Quatrième Pilier de l'Union Européenne", en *La Communauté européenne et les accords mixtes. Quelles perspectives?*, J.H.J. Bourgeois; J.L. Dewost; M.-A. Gaiffe (eds.), Presses Interuniversitaires Européennes, Collège d'Europe, Bruxelles, 1997. El profesor SANTOS señala que el mantenimiento de la participación exclusiva de la CE, en sustitución de sus Estados miembros en el FMI parte "de una visión excesivamente formalista del FMI, ciñéndose a la interpretación del Convenio constitutivo del Fondo, y desconociendo la evolución que ha experimentado esta organización internacional desde su creación", *op. cit.*, p. 202.

189 J. LEBULLENGER: "La projection externe de la zona euro", *RTD eur.*, vol. 34(4), 1998, pp. 459-478.

g) EL ORGANISMO INTERNACIONAL DE LA ENERGÍA ATÓMICA¹⁹⁰ (OIEA)

El Organismo Internacional de la Energía Atómica constituye un ente autónomo creado en virtud de un Estatuto de 26 de octubre de 1956 tras una Conferencia sobre el empleo pacífico de la energía nuclear convocada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Su función primordial es la cooperación científica y técnica en la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos¹⁹¹.

A finales de 1975 la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEE-Euratom) y el OIEA concluyeron un acuerdo de cooperación caracterizado por su minuciosidad y por integrar un único instrumento. En su artículo II se habilita a esta Comunidad a asistir a las sesiones ordinarias anuales de la Conferencia General del OIEA, pudiendo participar, sin derecho de voto, en este órgano y en sus comisiones, si las cuestiones del orden del día interesan a la Comunidad¹⁹².

De este modo, se ha consolidado el disfrute por parte de la Comunidad Europea de la Energía Atómica de un estatuto de observador en el OIEA, ocupando un lugar en la Conferencia General y en la Junta de Gobernadores. Las relaciones entre ambas organizaciones internacionales es amplia. Por un lado, la Comisión Europea y la Secretaría del OIEA extienden su cooperación prácticamente a todos los ámbitos de interés común, *inter alia*, investigación nuclear, transporte de material radiactivo, desechos, salud y seguridad; existe un fluido intercambio de información teórica y práctica, especialmente sobre el tráfico ilícito de materias nucleares. Igualmente, ambos organismos participan mutuamente en sus programas de investigación respectivos. Por otro lado, la CEEA, el OIEA y los trece Estados miembros de la UE no poseedores de armas nucleares son partes en un Acuerdo para la aplicación de los apartados 1º a 4º del art. III del Tratado sobre la No

¹⁹⁰ Sobre este Organismo véase <http://www.iaea.org>

¹⁹¹ Pese a su vinculación con las Naciones Unidas, el OIEA no constituye uno de sus organismos especializados.

¹⁹² Entró en vigor en 1 de enero de 1976 y fue publicado en el *DOCE* -lo que no es usual en relación a este tipo de acuerdos-; *vid. JO L 329*, de 23 del diciembre de 1975, p. 28.

Prolifereación de las Armas Nucleares¹⁹³. Igualmente, en el seno de la OIEA se han celebrado convenios internacionales relativos a la seguridad nuclear, como el relativo a la protección física del material nuclear de 1980, en el que la Comunidad es parte.

h) OTROS SUPUESTOS

En este apartado haremos una breve mención a tres organismos. En primer lugar, a una organización internacional de ámbito universal de difícil encuadre en nuestro esquema por no encontrarse vinculada a las Naciones Unidas: nos referimos a la Comisión Ballenera Internacional (CBI-IWC), en la que participa la Comunidad Europea con estatuto de observador. En segundo lugar, comentaremos las relaciones de la Unión Europea/Comunidad Europea con dos órganos subsidiarios establecidos por las Naciones Unidas –el Fondo de las NU para la Infancia (UNICEF) y el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las NU para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS-UNRWA)-, entidades en las que la Comunidad no ha obtenido formalmente un estatuto de observador.

- La **Comisión Ballenera Internacional**¹⁹⁴ (CBI) fue instituida en el apdo. 1º del art. III del Convenio Internacional para la Caza de la Ballena firmado en Washington el 2 de diciembre de 1946¹⁹⁵. Se trata de un organismo de ámbito universal, al abarcar su

193 El denominado “Acuerdo de salvaguardias” fue concluido concretamente por Bélgica, Dinamarca, la República Federal de Alemania, Irlanda, Italia, Luxemburgo y Holanda -además de la CEEA y el OIEA; *vid. JO L 51*, 22 de febrero de 1978, pp. 1 y ss. *Vid.*, igualmente, el Protocolo Adicional al mismo en *DO L 67*, de 13 de marzo de 1999, pp. 1 y ss. La CEEA, el OIEA y Francia han celebrado un Acuerdo para la aplicación de salvaguardias en relación con el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe, *vid. DO C 298*, de 19 de octubre de 2000, pp. 1 y ss. El art. 77 del TCEEA señala que la Comisión debe asegurarse de que en los territorios de los Estados miembros se respeta “todo compromiso particular que sobre el control hubiere contraído la Comunidad en virtud de un acuerdo celebrado con (...) una organización internacional”.

194 Sobre esta Organización véase <http://www.iwcoffice.org>

195 Entró en vigor el 10 de noviembre de 1948 y ha sido modificado en múltiples ocasiones. *Vid.* este Convenio en *UNTS*, vol. 161, 1953, pp. 74-111.

competencia todos los océanos y mares del mundo, que se encuentra abierto únicamente a los Estados¹⁹⁶.

La Comisión Europea ha manifestado la conveniencia de que la Comunidad obtenga en la Comisión Ballenera Internacional el estatuto de miembro en el lugar de sus Estados miembros. Sin embargo, éstos no se han puesto de acuerdo sobre la cuestión relativa a si las ballenas, pese a ser mamíferos, caen en el ámbito de la política pesquera común. El Consejo no ha logrado un acuerdo en este asunto, ni parece que vaya solucionarse tal divergencia de opiniones. Por ello, la Comunidad continúa disfrutando de un estatuto de observador en la Comisión Ballenera Internacional.

- En el **Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)**¹⁹⁷ la "Unión Europea" realiza la mayor contribución procedente de las organizaciones internacionales¹⁹⁸. Las relaciones entre la CE/UE y el UNICEF se reforzaron tras la apertura en 1996 de una Oficina de Enlace en Bruselas¹⁹⁹ y tras la adhesión del UNICEF al "Acuerdo Marco de Colaboración" concluido con el Departamento para la Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO), en nombre de la Unión Europea, con el objetivo de establecer las bases jurídicas de su actuación y acelerar los procedimientos comunes²⁰⁰.

196 Actualmente son nueve los Estados de la Unión Europea que participan en calidad de miembros de la CBI, concretamente: Alemania, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Suecia y Reino Unido.

197 Véase sobre UNICEF en <http://www.unicef.org>

Fue creado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1946. Actualmente se ocupa de dirigir muy diversos programas con el objetivo de proteger a los niños, promoviendo la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, que fue adoptada por la Resolución 44/25 de la AGNU, de 20 de noviembre de 1989 y que entró en vigor de forma general el 2 de septiembre de 1990.

198 La aportación de la UE ascendió a 16 millones de dólares en 1998; *vid.* "Rapport annuel de l'UNICEF", 1999, pp. 25 y 29 y ss. Las tablas sobre financiación incluidas en los Informes anuales del UNICEF hacen referencia a la "Unión Europea" en vez de a la Comunidad. Esto ocurre igualmente en otros órganos subsidiarios de las Naciones Unidas, *vid.* el documento relativo al segundo periodo ordinario de sesiones de 1996 de la Junta Ejecutiva del Programa de las NU para el Desarrollo (PNUD) y del Fondo de Población de las NU en los que la Comunidad Europea interviene como observador; DP/1996/12/Add. 5, 29 de enero de 1996, p. 11.

199 Gracias a ella, se han establecido contactos frecuentes entre el UNICEF, por un lado, y el Parlamento Europeo y la Comisión -concretamente a través del ECHO y las Direcciones Generales 1A, 1B y VIII-; *vid.* en el apartado I.1 del Capítulo III de este trabajo sobre la Oficina del UNICEF en Bruselas.

200 Denominado, igualmente, "Contrato Marco de Partenariado", *vid.*

objetivo de establecer las bases jurídicas de su actuación y acelerar los procedimientos comunes²⁰⁰.

- El Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS)²⁰¹ y la Comunidad Europea llevan colaborando varias décadas. Desde 1971 se han firmado numerosos convenios relativos a la contribución comunitaria al presupuesto de este Organismo con el objetivo de prestar ayuda a los tres millones de refugiados en Siria, Jordania, Cisjordania, Líbano y Gaza²⁰². Los fondos se destinan a actividades diversas como educación, sanidad, infraestructuras y ayuda alimentaria²⁰³.

200 Denominado, igualmente, "Contrato Marco de Partenariado", *vid.* <http://www.europa.eu.int/comm/echo/fr/partners/partenaires5.htm>

201 Sobre este Organismo véase <http://www.un.org/unrwa>

Fue creado por la Asamblea General de las NU en 1949 con el objetivo de prestar socorro de emergencia a los refugiados palestinos que han perdido sus hogares y medios de subsistencia como consecuencia del conflicto árabe-israelí de 1948, utilizando como medio la colaboración con los gobiernos de la región. Su mandato ha sido renovado periódicamente.

202 El último de los Convenios entre la Comunidad Europea y el OOPS se aprobó para los años 1999-2001 en septiembre de 1999, aunque uno nuevo se encuentra en negociación. La Comunidad se compromete a pagar en metálico una contribución destinada a sufragar el coste de los programas educativos, sanitarios o de alimentación del OOPS; *vid.* la Decisión del Consejo de 27 de septiembre de 1999 referente a la celebración de este Convenio (1999/660/CE), en *DO L* 261, de 7 de octubre de 1999, pp. 36-39. *Vid.*, como ejemplos de los Convenios anteriormente celebrados entre la Comunidad y el OOPS, de 1972 a 1974, *JO L* 304, de 31 de diciembre de 1972, pp. 24 y ss.; de 1975 a 1978, *JO L* 203, de 28 de julio de 1976, pp. 40; de 1979 a 1980, *JO L* 108, de 26 de abril de 1980, pp. 56 y ss.; de 1981 a 1983, *JO L* 392, de 31 de diciembre de 1982, pp. 3 y ss.; de 1984 a 1986, *JO L* 188, de 16 de julio de 1984, pp. 18 y ss., y de 1987 a 1989, *JO L* 136, de 26 de mayo de 1987, pp. 44 y ss.

203 Además de las contribuciones de los Estados miembros de la Unión, el presupuesto comunitario ha aportado casi 800 millones de euros para sufragar los gastos de los programas desarrollados en el OOPS; *vid. La Unión Europea y las Naciones Unidas, op. cit.*, p. 35.

II. LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EUROPEA EN ORGANIZACIONES *DE CARÁCTER RESTRINGIDO*. LAS RELACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA CON DICHAS ORGANIZACIONES

Para examinar la participación de la Unión Europea en organizaciones de carácter restringido hemos seleccionado doce que pertenecen a grupos muy diferentes. Todas ellas tienen un rasgo en común: la Comunidad Europea no disfruta en ninguna de ellas del estatuto de miembro. En el Capítulo V nos ocuparemos de examinar estos supuestos.

Hemos decidido referirnos en este epígrafe II a la participación de la *Comunidad Europea* en vez de a *la Unión Europea* porque en algunas de las organizaciones que vamos a tratar a continuación es la Comunidad Europea la que disfruta del estatuto de observador, v.g., en la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIATT), la Agencia Espacial Europea (AEE) y la Comisión Central para la Navegación por el Rhin (CCNR).

Otro grupo de organizaciones de carácter restringido que examinaremos se caracteriza por tender a la integración de sus Estados miembros. En ellas la Comunidad Europea no goza de la condición de observador, este es el caso de la Comunidad Andina, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) o la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). Entre estas organizaciones y la Comunidad se mantienen unas relaciones bastante equilibradas que adoptan formas muy diversas. En ocasiones sí que se alude a la Unión Europea como entidad que agrupa a la Comunidad y a algo más, pero más por un desconocimiento de su débil subjetividad internacional, que por el desarrollo de acciones en los ámbitos de los Títulos V y VI del Tratado de la Unión Europea. Por otro lado, las relaciones de la Comunidad Europea con la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) se han ido edificando de acuerdo con la evolución comunitaria y han alcanzado en la actualidad un gran desarrollo, sin que la Comunidad disfrute en dicha Asociación de ningún estatuto.

Otro conjunto de organizaciones que examinaremos desarrollan sus actividades en el ámbito de la seguridad *lato sensu*. En ellas, la participación de la Comunidad es subsidiaria y es la Unión Europea la que actúa en el marco del Título V del Tratado de la Unión

Europea, v.g., en la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), la Unión Europea Occidental (UEO) o la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Para completar el estudio de la práctica entre la Comunidad/Unión Europea y estos dos últimos grupos de organizaciones internacionales estudiaremos otras formas de relación existentes entre ellas.

Para finalizar, nos ocuparemos de las relaciones con el Consejo de Europa, con el que se mantiene una especial vinculación basada en el disfrute por parte de la Comunidad de un estatuto de observador privilegiado denominado *participante en los trabajos*; estatuto del que goza, igualmente, en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). En ambos casos la intensidad y variedad de la cooperación mantenida destaca por encima de las otras organizaciones regionales, sobre todo en el caso del Consejo de Europa.

a) LA COMISIÓN INTERAMERICANA DEL ATÚN TROPICAL²⁰⁴ (CIAAT-IATTC)

El Convenio entre los EE.UU. y la República de Costa Rica para el establecimiento de una Comisión Interamericana del Atún Tropical se firmó en Washington el 31 de mayo de 1951²⁰⁵. Actualmente, de sus doce componentes, Francia es el único Estado perteneciente a la Unión Europea que disfruta de la condición de miembro en la CIAAT, aunque sea de forma provisional, en tanto la Comunidad no se adhiera a dicha Convención. España participa como observador en esta Comisión y se encuentra negociando su adhesión provisional²⁰⁶. Efectivamente, como señala el Consejo de la Unión en su decisión de 10 de junio de 1999, la adhesión de España a la Convención que establece la CIATT tendrá un

204 Véase sobre esta Organización en <http://www.iattc.org>

205 *Vid. UNTS*, vol. 80, 1951, pp. 5-25. Su objetivo es la conservación y ordenación de las pesquerías de atunes y otras especies capturadas por buques atuneros en el Océano Pacífico Oriental.

206 M. IGLESIAS BERLANGA: *La regulación jurídica de los recursos vivos de la alta mar: intereses españoles*, Tesis doctoral, Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, 2001, p. 421.

carácter provisional, en tanto la Comunidad no se incorpore a la misma (art. 1 de la citada decisión). Asimismo se señala que España participará en las decisiones de la CIATT "de conformidad con la posición comunitaria y en estrecha consulta con la Comisión (art. 2), a la que informará sobre las actividades de la CIATT, al igual que al Parlamento Europeo y al Consejo (art. 3)"²⁰⁷.

La Convención instituyente de la CIAAT incluye referencias relativas a las Altas Partes contratantes y a los gobiernos²⁰⁸. No prevé la incorporación de la Comunidad o de cualquier organización de integración económica regional (OIER), por lo que debe ser enmendada para que tal admisión sea efectiva²⁰⁹.

La Comisión Interamericana del Atún Tropical tiene responsabilidades en la ejecución del denominado **Programa Internacional para la Conservación de los Delfines**, al que presta su Secretaría. Este Programa se ha instituido en virtud de un Acuerdo multilateral que entró en vigor en febrero de 1999, sucediendo al Acuerdo para la Conservación de Delfines de 1992 -conocido como Acuerdo de La Jolla-²¹⁰. Entre los sujetos que aplican provisionalmente el Acuerdo de 1999 se encuentra la Comunidad Europea. Expresamente se señala que pueden participar los Estados y las OIER con competencias en la materia. Resulta curioso observar que la página de la CIAAT en *internet* incluye como miembro de este Convenio a la *Unión Europea* y, por tanto, del Programa Internacional para la Conservación de los Delfines, en vez de aludir a la *Comunidad*. Nos encontramos aquí ante

²⁰⁷ Vid. DO L 155, de 22 de junio de 1999, pp. 37-38.

²⁰⁸ Cfr. apdo. 3º del art. V de la Convención instituyente de la CIAAT.

²⁰⁹ De esta forma, las secciones nacionales que integran la CIAAT incluyen exclusivamente a representantes gubernamentales (apdo. 1º del art. I). Igualmente, en relación a los gastos conjuntos en que incurra esta Comisión, el apdo. 3º del art. 1 señala que se cubrirán por las Altas Partes Contratantes a través de tributaciones que tendrán en cuenta la proporción de la pesca total procedente de las pesquerías que abarque esta Convención y que utilice cada una de ellas. Por tanto, como es la regla general en estos casos, la Comunidad, que disfruta del estatuto de observador, no se hará cargo de estos gastos hasta que no reemplace a Francia -y en su caso a España- en calidad de miembro.

²¹⁰ Su propósito principal es reducir la mortalidad incidental de delfines durante la pesca.

una nueva prueba de la confusión reinante en torno a la subjetividad internacional de la Unión Europea y ante una evidencia de la absorción factica que se está produciendo²¹¹.

b) LA AGENCIA ESPACIAL EUROPEA²¹² (AEE-ESA)

La Agencia Espacial Europea se creó en virtud de un Convenio firmado el 30 de mayo de 1975²¹³. El objetivo de la AEE es asegurar y desarrollar, con fines exclusivamente pacíficos, la cooperación entre los Estados europeos en los ámbitos de la investigación y de la tecnología espaciales y de sus aplicaciones.

En la actualidad la Comisión Europea es invitada, en nombre de la Comunidad, con el estatuto de observador a determinadas reuniones en el ámbito de la Agencia Espacial Europea, v.g., a las de su Consejo celebradas a nivel ministerial.

Durante el periodo de tiempo justamente posterior a la creación de la AEE el interés mostrado por las Comunidades en las actividades espaciales fue muy escaso. En aquellos años se mantenía una mínima relación a través de diversos proyectos²¹⁴. Ciertamente se generó a partir de la adopción del Acta Única Europea en 1986, al introducir en el TCEE un Título VI sobre "Investigación y desarrollo tecnológico"²¹⁵, que incluía el establecimiento de un programa-marco plurianual que para su ejecución, tal como señalaba

211 Vid. en <http://www.iattc.org/IDCP%20SPN.htm>

212 Véase sobre este Organismo en <http://www.esa.int>

213 Este Convenio entró en vigor el 30 de octubre de 1980. En el año 1973 once Estados europeos decidieron fusionar los dos organismos existentes en materia espacial de ámbito regional para establecer la actual Agencia Espacial Europea; aquéllas eran la Organización Europea de Lanzamientos Espaciales y la Organización Europea de Investigaciones Espaciales.

214 V.g., Euronet, Stella y Apollo; vid. G. LAFFERRANDERIE: "L'Union Européenne et l'Agence Spatiale Européenne", en *L'Union Européenne et les organisations internationales*, D. Dormoy (dir.), op. cit., pp. 261-269; A. KERREST: "L'Union Européenne et l'action des Nations Unies dans le domaine de l'espace extra-atmosphérique", en *L'Union Européenne et les organisations internationales*, D. Dormoy (dir.), op. cit., pp. 441-452.

215 Con el Tratado de Maastricht aquél Título VI se convierte en el Título XV del TUE que engloba a los arts. 130 F a 130 P. Tras la reforma operada por el Tratado de Amsterdam nos referimos a los arts. 163 a 173 TUE.

en su art. 130 N -actual 170-, podría "prever una cooperación comunitaria en materia de investigación, de desarrollo tecnológico y de demostración comunitarios con (...) organizaciones internacionales". Aquel programa-marco podría incluir actividades relacionadas con el espacio, *ad ex.*, fomentando su aplicación mediante la teledetección aplicada a la climatología y al suelo; las telecomunicaciones; empleando tecnologías espaciales como instrumento de aplicación de programas europeos de agricultura, pesca y desarrollo regional. Durante unos años existieron relaciones de trabajo entre la Comisión y la AEE, aunque no un acuerdo formal, que no llegó hasta 1989²¹⁶.

El Parlamento Europeo en junio de 1987 adoptó una resolución sobre la política espacial europea en la que solicitaba a la Comisión que distinguiera el papel respectivo de sus actividades y de la AEE, y contribuyera a mejorar la organización de sus actividades en el ámbito espacial²¹⁷. Uno de los frutos de esta demanda fue la reunión celebrada en febrero de 1989 entre el Presidente de la Comisión y el Director General de la AEE, que llevó a un canje de notas entre ambas instituciones²¹⁸. Igualmente, en la Comisión Europea se establecieron grupos de trabajo sobre la observación de la Tierra y las telecomunicaciones.

La Unión Europea utiliza cada vez más las técnicas espaciales -como el recurso a la teledetección por satélite para controlar la puesta en barbecho de tierras en el marco de la política agrícola común- o financia proyectos de investigación en un ámbito que no le resulta, por el momento, rentable. Una preocupación conjunta de la UE y de la Agencia Espacial Europea consiste en cómo complementar sus actividades, evitando cualquier

216 Las relaciones entre ellas han evolucionado con los años; *vid.* la propuesta de decisión del Consejo presentada por la Comisión relativa al acuerdo entre la Comunidad Europea, la Agencia Espacial Europea y la Organización Europea para la Seguridad de la Navegación Aérea (EUROCONTROL) sobre una contribución europea al desarrollo de un sistema mundial de navegación por satélite, en COM (97) 442 final, Bruselas, 23 de septiembre de 1997.

217 *V.g.*, las telecomunicaciones por satélite se incluían en las telecomunicaciones en general. Por otro lado, el núcleo duro de la actividad espacial se encontraba en la investigación científica y el desarrollo tecnológico. La Comisión responde al Parlamento con una comunicación titulada "La Comunidad y el espacio: una aproximación coherente".

218 Concretamente entre J. Delors y el Prof. Lüst; *vid.* G. LAFFERRANDERIE: "L'Union Européenne et l'Agence Spatiale Européenne", *op. cit.*, pp. 261-269, especialmente p. 266.

duplicación de esfuerzos y respetando plenamente las reglas y procedimientos de funcionamiento respectivos²¹⁹. No olvidemos que las Naciones Unidas -como organización internacional universal de fines generales- se ocupa, igualmente, de las actividades espaciales²²⁰.

c) LA COMISIÓN CENTRAL PARA LA NAVEGACIÓN POR EL RHIN (CCNR)

La existencia de competencias comunitarias en el ámbito de los transportes ha llevado a la Comunidad a mantener tempranamente relaciones con la Comisión Central para la Navegación por el Rhin²²¹, disfrutando en ella de un estatuto de observador²²².

La Comisión Central para la Navegación por el Rhin y la Comunidad establecieron relaciones administrativas mediante un primer canje de notas concluido en 1961 y uno posterior de 1987²²³. En el primero de estos documentos se designa al Director General de

219 *Vid.* las conclusiones del Consejo de la Unión Europea sobre investigación de 29 de abril de 1993, *ibid.* p. 264. Una de las acciones tendentes a contribuir a la cooperación adecuada ente la UE y la AEE ha sido el establecimiento de una oficina de enlace en Bruselas

220 Concretamente a través de la "Comisión sobre la exploración y utilización del espacio ultraterrestre con fines pacíficos", creada por la Asamblea General de las NU como órgano subsidiario permanente en 1959, que sustituye a un Comité sobre la materia creado un año antes. Cfr. sobre este tema, A. KERREST: "L'Union Européenne et l'action des Nations Unies dans le domaine de l'espace extra-atmosphérique", en *L'Union Européenne et les organisations internationales*, D. Dormoy (dir.), *op. cit.*, pp. 444-452.

221 La Comisión Central para la Navegación por el Rhin constituye uno de los primeros ejemplos de organizaciones internacionales. Su origen se remonta al Acta final del Congreso de Viena de 1815, siendo establecida por el Tratado de Maguncia en 1831. Como otras comisiones fluviales, su objetivo es regular y facilitar la navegación. La Convención para la Navegación por el Rhin fue enmendada en 1963 en Estrasburgo.

222 La Comunidad disfruta igualmente de un estatuto de observador en diversos organismos internacionales con capacidades en este sector de los transportes, v.g., la Comisión de las CC.EE. ha participado, en nombre de la Comunidad, desde 1989 en la *Conferencia Europea de Ministros de Transporte* (CEMT), creada en el marco de la OCDE; en la *Organización Europea para la Seguridad de la Navegación Aérea* (EUROCONTROL); en la *Conferencia Europea para la Aviación Civil* la Comisión participa en calidad de observador, en representación de la Comunidad, en las sesiones plenarias de esta Conferencia y en las reuniones de sus comités permanentes. En todos estos organismos, el disfrute de la calidad de observador ha ido precedido de canjes de notas que establecían relaciones de carácter administrativo entre la Comisión, en nombre de la Comunidad, y el organismo en cuestión; *vid.* I. MACLEOD *et al.*, *op. cit.*, pp. 202-204.

223 *Vid.* ambos canjes de notas en *Relations between the European Community and International Organizations*, *op. cit.*, pp. 283-290.

Transportes de la Comisión de las CC.EE. para participar en los trabajos de las sesiones plenarias de la CCNR -celebradas dos veces al año- en calidad de representante oficial de la Comisión y, por tanto, de la Comunidad Europea. El segundo de los canjes de notas concluidos sustituye al de 1961; se refiere expresamente a la participación como observador de los representantes de la Comisión en las reuniones de determinados Comités de la CCNR y en determinados Grupos de Trabajo, de acuerdo con una lista incluida en dicho Acuerdo de cooperación y que puede reformarse a través de un procedimiento simple. Igualmente, se establece que el Director General de Transportes recibirá un listado con las reuniones que se desarrollarán en el Comité *ad hoc* de la CCNR, y que los representantes de la Comisión podrán ser invitados a participar por el Secretario General de la Comisión Central para la Navegación por el Rhin²²⁴.

d) LA ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS²²⁵
(OCDE)

La participación de la Comunidad Europea en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos destaca por su alto grado de desarrollo. La condición de observador para describir su *status* resulta inadecuada por su carácter limitado; se trata, más bien, de una situación que se encuentra “a caballo” entre el estatuto de observador y el de miembro.

La intensa relación entre las Comunidades Europeas y la OCDE fue prevista por los tratados constitutivos de cada una de estas organizaciones internacionales, conscientes de las competencias coincidentes entre ambas. Antes de que la OCDE existiera como tal, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) de 1951 ya contempló en su art. 93 que la Comisión debía mantener todo tipo de relaciones adecuadas con su antecesora, la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE),teniéndola informada de manera regular sobre las actividades de la Comunidad. Esta

224 *Vid.* sobre el contenido sustantivo de las relaciones entre la Comunidad Europea y la Comisión Central para la Navegación por el Rhin, A. BOUR: “Les relations entre la Communauté Economique Européenne et la Commission Centrale pour la navigation du Rhin”, *Internationales Recht auf See und Binnengewässern*, Festschrift für Walter Müller, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich, 1993, pp. 61-74.

225 Sobre esta Organización véase <http://www.oecd.org>

vinculación quedó confirmada tras la adopción de los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y de la Comunidad Económica Europea en 1957, que incluyeron, respectivamente, en sus artículos 201 y 231 -actual art. 304- referencias a la OECE²²⁶. A partir del 30 de septiembre de 1961, fecha de entrada en vigor del Convenio constitutivo de la OCDE, la Organización Europea de Cooperación Económica fue sustituida por aquélla²²⁷. Ese mismo año la Comisión de las CC.EE. abre en París una Delegación para mantener relaciones con la OCDE con la UNESCO.

El art. XIII del Convenio constitutivo de la OCDE se refiere expresamente a la representación de las Comunidades Europeas en esta Organización de acuerdo con lo establecido en el Protocolo adicional número 1 anejo al mismo de 14 de diciembre de 1960²²⁸. En él se establece que tal representación comunitaria “se regirá conforme a las disposiciones institucionales de estos Tratados” -los de París de 1951 y de Roma de 1957- (inciso 1º). Igualmente señala que la Comisión “participará en los trabajos” de la OCDE²²⁹ (inciso 2º); de ahí que la participación privilegiada de la Comunidad en esta Organización se haya bautizado como de *participante en los trabajos*, un estatuto nada común, si tenemos en cuenta las disposiciones de los tratados constitutivos de las organizaciones internacionales que establecen la forma de participar de otros sujetos de Derecho²³⁰.

226 Los artículos 201 TCEEA y 231 -actual 304- TCE señalan: “La Comunidad establecerá con la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico una estrecha colaboración, cuyas modalidades se determinarán de común acuerdo”. Actualmente el art. 201 del TCEEA y el 93 del TCECA continúan de forma imprecisa haciendo referencia a la antigua “Organización Europea de Cooperación Económica” en vez de a la OCDE.

227 El Convenio constitutivo de la OCDE fue firmado en París el 14 de diciembre de 1960. El Tratado constituyente de la OECE se remonta al 16 de abril de 1948. El objetivo de la OCDE consiste, de acuerdo con el art. 1 de su Convenio constitutivo, en promover políticas destinadas a favorecer, entre otras cosas, la expansión económica de los países miembros y de los países en desarrollo, así como la expansión del comercio mundial.

228 El art. XIII señala: “La representación en la Organización de las Comunidades Europeas, creadas por los Tratados de París y Roma de 18 de abril de 1951 y 25 de marzo de 1957, respectivamente, se define en un Protocolo adicional número 1 anejo a este Convenio”.

229 Por aquel entonces existían las dos Comisiones de la CEEA y de la CEE, junto a la Alta Autoridad de la CECA, ya que la fusión de los ejecutivos no se produjo hasta la conclusión de un tratado al respecto en abril de 1965.

230 Como botón de muestra, Macleod señala que los representantes de la Comisión participan en todos los comités de la OCDE “on a basis superior to that of observer, but falling just short of full membership”. Los

d).1 LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EN LOS “ÓRGANOS” DE LA OCDE²³¹

La condición de *participante en los trabajos* que el Protocolo adicional nº 1 otorgaba a la Comunidad Europea en la OCDE se ha consagrado ampliamente en la práctica.

Los representantes de la Comisión intervienen en todas las instancias sin necesidad de contar con una invitación, pudiendo hacer uso de la palabra de forma automática -v.g., en el Consejo o en los diversos Comités de la OCDE-; reciben el *dossier* de información que se distribuye a los miembros sobre las cuestiones que se van a tratar en el orden del día. *De facto*, la Comunidad es considerada como un miembro, tal como se desprende de diversos documentos procedentes de distintos órganos de la OCDE como el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), el Comité del Acero, el Programa de acción y de cooperación concerniente a las iniciativas locales de creación de empleo o el Programa especial sobre el control de productos químicos. En otros, la Comisión participa, en nombre de la Comunidad, en los diversos trabajos que se desarrollan en la Organización, sin señalar claramente en qué calidad, lo que ocurre en el Comité de Política Económica y en el Grupo de Trabajo número 3 de este Comité encargado de seguir la evolución de la balanza de pagos²³². La representación comunitaria puede incluso ser elegida como miembro de la oficina de los órganos subsidiarios de la OCDE.

derechos de participación de la Comisión se encuentran establecidos en el art. 7 de las reglas de procedimiento de la OCDE, y en una resolución del Consejo de esta Organización sobre las relaciones entre la Secretaría de la OCDE y los servicios de la Comisión; I. MACLEOD, I.D. HENDRY, S. HYETT: *The External Relations of the European Communities*, Clarendon Press, Oxford, 1996, p. 194.

231 Empleamos aquí el concepto “órganos” en sentido amplio, incluyendo asimismo dos agencias especializadas de la OCDE, que pese a su amplia autonomía no poseen una personalidad jurídica independiente de aquella.

232 Vid. L.M. HINOJOSA MARTÍNEZ: *La regulación de los movimientos internacionales de capital desde una perspectiva europea*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, pp. 165 y ss. D. HYMANS: “L’OCDE et les relations avec les Communautés Européennes”, *RMC*, nº 130, 1970, pp. 77-83; G. ISAAC: *Manual de Derecho comunitario general*, Ariel Derecho, 5ª edición, Barcelona, 2000, p. 168; G. LE TALLEC: “Quelques aspects des rapports entre la CEE et les organisations internationales”, *op. cit.*, pp. 636-644, especialmente p. 641; C. SCHRICKE: “La CEE et l’OCDE à l’heure de l’acte unique”, *RGDIP*, vol. 93, 1989-4, pp. 801-829, especialmente p. 806.

La realización plena de la UEM ha supuesto una extensión de los ámbitos de la OCDE en los que la Comunidad Europea posee amplias competencias. Esta situación ha incidido en la representación comunitaria en la OCDE. Concretamente, la transferencia de competencias en materia de política monetaria y de tipos de cambio hacia la Comunidad ha llevado al Banco Central Europeo a conseguir representación en los grupos de la OCDE que discuten cuestiones de carácter monetario²³³.

La Comunidad cuenta con dos limitaciones en su participación en los trabajos de la OCDE que no poseen los Estados miembros, por un lado, el derecho de voto les pertenece de forma exclusiva²³⁴; por otro, la Comunidad no está obligada a contribuir a la financiación de la Organización, siendo igualmente competencia de los Estados miembros; aun así, la Comunidad contribuye a ciertos programas de la OCDE y realiza ciertas donaciones destinadas a diversas actividades. Esta última restricción hace que excepcionalmente la Comunidad no se encuentre asociada al funcionamiento del Comité Presupuestario²³⁵.

La Comunidad participa igualmente en entidades vinculadas a la OCDE como las siguientes:

- **La Agencia Internacional de la Energía**²³⁶ es un organismo autónomo vinculado a la OCDE que coordina las políticas energéticas de cualquier tipo entre sus veintiseis Estados miembros.

²³³ V.g. en el Comité de Política Económica y en sus Grupos de Trabajo 1 y 3, en el Comité de Análisis y Desarrollo Económicos y en el Comité de Mercados Financieros; *vid.* J. SANTOS VARA, *op. cit.*, p. 243.

²³⁴ En la práctica las decisiones y recomendaciones del Consejo de la OCDE no suelen dar lugar a la utilización del voto sino que se adoptan por consenso, aunque de acuerdo con el art. 6.2º del Convenio constitutivo de esta Organización, la abstención hace inaplicable dicho acto al Estado que se abstiene.

²³⁵ Incluso en las organizaciones internacionales en las que la Comunidad Europea disfruta del estatuto de miembro con sus propios Estados -como es el caso de la FAO- se le impide participar en los órganos responsables del presupuesto -caso del comité presupuestario de la FAO-.

²³⁶ Véase sobre esta entidad en <http://www.iea.org>

El Estatuto creador de la Agencia Internacional de la Energía fue adoptado en el marco de la OCDE permitiendo expresamente en su artículo 72 que la Comunidad se convirtiera en miembro. De esta forma, en 1990 la Comisión presentó propuestas de incorporación de la Comunidad como miembro; sin embargo, desacuerdos con el Consejo motivaron la retirada de las mismas en 1993²³⁷. Concretamente el 27 de abril de 1992 la Comisión adoptó una propuesta de Decisión del Consejo para la incorporación de la CEE a la Agencia Internacional de la Energía. Una de las motivaciones que llevó a la Comisión Europea a presentar su solicitud de ingreso en la Agencia Internacional de la Energía en abril de 1992 fue la necesidad de coordinar las medidas de los Estados miembros para el supuesto de interrupción del aprovisionamiento de petróleo. Tal solicitud se asoció al reforzamiento de las atribuciones de la CEE en caso de tal crisis. La Presidencia del Consejo estableció, por un lado, que la Comunidad debía operar como grupo de Estados y no como sujeto de Derecho internacional autónomo y, por otro, que la Comisión y el Consejo debían intervenir para definir la coordinación entre ambas instituciones comunitarias y dicha Agencia. Al resultar este compromiso muy restrictivo para la Comisión, ésta decidió retirar su solicitud en septiembre de 1993²³⁸.

Este caso es un ejemplo que muestra cómo la extensión progresiva de competencias en el plano interno cuenta con dificultades para proyectarse hacia el exterior, en este supuesto procedentes de la propia Comunidad. Por tal motivo la Comunidad, por medio de los representantes de la Comisión Europea, mantiene el estatuto que disfruta en la OCDE de *participante en los trabajos* en el seno de la Agencia Internacional de la Energía.

- Por otro lado, la misión de la **Agencia de la Energía Nuclear de la OCDE**²³⁹ es asistir a sus veintisiete Estados miembros a mantener y desarrollar la utilización de la

237 Vid. I. MACLEOD *et al.*, *op. cit.*, p. 194.

238 Vid. F. DEHOUSSE y K. GHEMAR: "Le traité de Maastricht et les relations extérieures de la Communauté européenne", *EJIL*, 1994, pp. 151-172, especialmente, pp. 166 y 167.

239 Véase sobre esta Agenda en <http://www.nea.fr>. El Consejo de la OCDE la rebautizó tras la incorporación de un país no europeo en 1972, ya que anteriormente era denominada Agencia *Europea* de la Energía Nuclear.

energía nuclear con fines pacíficos en los ámbitos científicos, técnicos, jurídicos y económicos, *inter alia*, a través de la cooperación internacional. Al igual que en el supuesto anterior, nos encontramos ante una entidad con amplias capacidades pero que no cuenta con una subjetividad internacional propia. Su estatuto se adoptó en 1957, por el Consejo de la entonces Organización Europea de Cooperación Económica (OECE). El Euratom disfruta en ella de un estatuto de observador²⁴⁰.

d).2 LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EN LOS “ACTOS” DE LA OCDE²⁴¹

En el año 1989 el Parlamento Europeo pone claramente de relieve “la ambigüedad de la situación actual de la Comunidad Europea en la OCDE, debido esencialmente a que la Comunidad como tal no puede participar, conforme al Convenio de la OCDE, en los ámbitos de su competencia, y a que los Estados miembros se encuentran en la misma situación para los ámbitos de competencia comunitaria”. Además, el mantenimiento de “esta situación perjudica no sólo a la eficacia de su participación sino también a la percepción que los terceros países miembros de la OCDE tienen de los asuntos comunitarios”²⁴². Por este motivo en esta Resolución se solicita el inicio de negociaciones para eliminar progresivamente estas diferencias, con el fin último de llegar a la incorporación de la Comunidad a la OCDE²⁴³.

Una medida que ha intentado suavizar las consecuencias derivadas de la falta de la condición de miembro de la Comunidad en la OCDE ha sido la coordinación entre los

240 *Vid. I. MACLEOD et al., op. cit.*, p. 399.

241 Entrecorramos los “actos” de la OCDE porque nos referimos no sólo a los verdaderos actos jurídicos de dicha Organización a los que se refiere el art. V de su Convenio constitutivo, sino igualmente a otros adoptados en el marco de la OCDE que no pueden considerarse propiamente derecho derivado.

242 Cfr. la Resolución aprobada por el Parlamento Europeo sobre las relaciones entre la Comunidad Europea y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), de 17 de marzo de 1989, doc. A 2-313/88, en *DO C* 96, de 17 de abril de 1989, pp. 209-211, concretamente incisos F. Y 8.

243 Entre las medidas incluidas se cita el establecimiento de procedimientos de coordinación en el ámbito de la estadística y otros datos, con el objetivo de que en ambos organismos sean uniformes; *ibid.* incisos 9, 13 y 14.

Estados miembros de la Unión, organizada regularmente por la Delegación de la Comisión ante la OCDE en París con el fin de acercar posiciones que serán defendidas en esta Organización²⁴⁴. En ocasiones el Estado que ejerce la Presidencia de turno del Consejo participa en ellas asistido por el Secretario General del Consejo.

La participación de la Comunidad en los “actos” de la OCDE muestra cómo la carencia de su condición de miembro ha llevado a la Organización y a sus miembros a recurrir a otros medios de adopción de “actos” *lato sensu*, algunos de los cuales no son estrictamente derecho derivado de la Organización, al no haber sido adoptados por los órganos de la OCDE en el ejercicio de sus competencias. Asimismo se han introducido fórmulas en las decisiones o recomendaciones que tratan de reducir los inconvenientes derivados de la falta de “membresía” comunitaria²⁴⁵. Enumeremos estos actos adoptados en el marco de la OCDE:

1) Las *declaraciones* se utilizaron por primera vez en 1974 en una sesión del Consejo de la OCDE a nivel ministerial y son un ejemplo de actos “informales” de la Organización no encuadrables en las categorías del art. V del Convenio constitutivo de la OCDE. Las declaraciones son compromisos adoptados por los distintos gobiernos actuando conjuntamente; tienen una naturaleza esencialmente política y, a la vez, un carácter solemne, aunque no son jurídicamente vinculantes. La participación de la Comunidad en su elaboración no ha presentado grandes dificultades. Generalmente se usa en ellas la expresión “los gobiernos de los países miembros de la OCDE” con un asterisco o llamada que reenvía a una nota al pie de página que completa el encabezado de la declaración añadiendo “así como las Comunidades Europeas”, con lo que se quiere indicar que éstas, en tanto que competentes en las materias tratadas, participan en la adopción de dichas declaraciones.

244 *Vid.* Carine Trincas, *Rapport de Stage*, Année Universitaire 1996-1997, “Délégation Permanente de la Commission des Communauté européennes auprès de l'OCDE et de l'UNESCO”, p. 15.

245 Sobre estos “actos” véase C. SCHRICKE: “La CEE et l'OCDE à l'heure de l'acte unique”, *op. cit.*, pp. 816-820.

2) Los denominados *acuerdos -arrangements o understandings-* han sido adoptados en el marco de la OCDE a partir de 1978, principalmente en el ámbito del crédito a la exportación. Una vez adoptados son “oficializados” por el Consejo de la OCDE. Al igual que en el supuesto anterior, a la Comunidad Europea se le permite participar en su elaboración porque en sentido estricto no son actos de la OCDE, aunque sus miembros les han otorgado un carácter obligatorio.

3) Las *decisiones* y las *recomendaciones* del Consejo de la OCDE constituyen actos propiamente dichos de la Organización, y a ellas se refiere el art. V de su Convenio constitutivo. Al no ser la Comunidad Europea miembro de la OCDE, en principio y desde la perspectiva de esta Organización, no está legitimada para intervenir en su elaboración y posterior adopción, ni siquiera cuando posea competencias en los ámbitos tratados por estas decisiones o recomendaciones, situación que desde el plano comunitario no es sostenible. Las soluciones aportadas para salvar esta incómoda situación a la que el estatuto de participante en los trabajos no ha podido hacer frente han sido variadas. Así, por ejemplo, a propósito de una decisión-recomendación de 1985 que se ocupaba de cuestiones comunitarias, la Comisión logró incluir una referencia en el preámbulo en la que señalaba que en lo concerniente a las materias que recayeran sobre competencias comunitarias y en relación a los Estados miembros de la OCDE que lo fueran a su vez de la Comunidad, la Comisión había *participado en los trabajos* y que la aplicación de ciertas partes de este acto por los Estados miembros de la Comunidad se condicionaba al cumplimiento por ellos de los procedimientos institucionales requeridos por sus reglas internas. Esta solución, que la Comisión intentó generalizar, encontró objeciones de ciertos países pertenecientes a la OCDE. Posteriormente, en junio de 1988, el COREPER adoptó unas conclusiones que tuvieron como fundamento unas proposiciones de la Comisión relativas al procedimiento a seguir por la Comunidad y sus Estados miembros en la adopción de actos de la OCDE. En ellas se establece que cuando esta Organización tenga que adoptar un acto que se ocupe de cuestiones que incumben en todo o en parte a la competencia comunitaria, la Presidencia de turno del Consejo de la Unión y la Comisión realizarán sendas declaraciones: por un lado, la Presidencia, en nombre de los Estados miembros de la Comunidad, señalando que tal

acto les vinculará o les será aplicable²⁴⁶ "tras la aceptación por la Comunidad"; por otro, la Comisión hará uso de la palabra para aceptar el acto en nombre de la Comunidad. En caso de no haber cumplido de forma previa los procedimientos internos necesarios -como la autorización del Consejo-, ambas declaraciones precisarán que su obligatoriedad o aplicación se condicionarán a tal cumplimiento. Esta fórmula se aplicó por primera vez en octubre de 1989 en relación al cumplimiento de los principios de buenas prácticas de laboratorio²⁴⁷.

De lo expuesto hasta ahora podemos señalar que en principio la Comunidad no tiene capacidad para intervenir en el proceso de adopción de actos de la OCDE; sin embargo, en la práctica los métodos se han adaptado para asociar directamente a la Comunidad en los ámbitos en los que posee competencias. Actualmente, la Comunidad ya puede convertirse en parte de las decisiones siempre que éstas señalen expresamente la posible adhesión comunitaria, como hace el art. 7 de la Tercera Decisión revisada del Consejo de la OCDE relativa al trato nacional²⁴⁸.

Como resulta ordinario en las relaciones entre la Comunidad Europea y otras organizaciones internacionales, gran parte de los vínculos establecidos -o al menos los más importantes- tienen un "sentido único", es decir, la OCDE no posee derechos comparables en el seno de la CE, pese a la amplia participación comunitaria en sus órganos²⁴⁹.

246 Dependiendo de que sea una decisión o una recomendación.

247 V.g., Decisión del Consejo de 28 de julio de 1989 relativa a la aceptación por parte de la CEE de una Decisión-Recomendación de la OCDE sobre el cumplimiento de los principios de buenas prácticas de laboratorio (89/569/CEE), DO L 315, de 28 de octubre de 1989, pp. 1 y ss.; Decisión del Consejo de 2 de abril de 1990 relativa a la aceptación por la CEE de una Decisión-Recomendación de la OCDE sobre el control de los movimientos transfronterizos de residuos peligrosos (90/170/CEE), DO L 92, de 7 de abril de 1990, pp. 52-53.

248 Vid. sobre esta Decisión de 14 de noviembre de 1991 sobre la que recayó el dictamen 2/92 del TJCE en el apartado I.1.2 del Capítulo II de este trabajo. Cfr. J. GERKRATH: *Traité sur l'Union Européenne*, V. Constantinesco, R. Kovar, D. Simon, Economica, Paris, 1995, p. 769.

249 Vid. C. SCHRICKE: "La CEE et l'OCDE à l'heure de l'acte unique", *op. cit.*, pp. 801 y ss.

d).3 RECAPITULACIÓN

El estatuto privilegiado de la Comunidad Europea en la OCDE como *participante en los trabajos* frente al de simple observador abre la posibilidad a una futura participación en calidad de miembro tras la pertinente reforma del Convenio constitutivo de la Organización²⁵⁰. Sin duda la participación actual constituirá un punto de partida para la materialización de la futura incorporación comunitaria. Dicha incorporación sería acorde desde la perspectiva de la Unión Europea, teniendo en cuenta la existencia de amplias competencias en los ámbitos tratados por la OCDE. Los Estados de la Unión Europea conservarían sus estatutos de miembros en la OCDE ya que presumiblemente continuarán manteniendo competencias en los ámbitos de la Organización. Ahora bien, que el *status* de participante en los trabajos de la Comunidad constituya una base para tal acceso no significa que tales reformas se prevean sencillas. Mientras la intervención comunitaria en la OCDE se desarrolle como en la actualidad, de forma oficiosa, de acuerdo con una práctica constante y uniforme que es aceptada como si de derecho se tratara, no surgirán divergencias del resto de los Estados de la Organización, que reconocen la justicia y la necesidad comunitaria de actuar de acuerdo con sus competencias en determinados ámbitos tratados por aquélla. Ahora bien, cuando esa práctica intente formalizarse o adaptarse a las categorías típicas de participación en los sujetos de carácter funcional a través de su incorporación como miembro, las objeciones comenzarán a aflorar; aunque tal acción sea en una mera “declaración” de una costumbre ya existente.

e) LA ASOCIACIÓN EUROPEA DE LIBRE COMERCIO²⁵¹ (AELC-EFTA)

El origen y el desarrollo de la Asociación Europea de Libre Comercio se ha visto marcada por la evolución de las Comunidades Europeas²⁵². Las adhesiones de nuevos Estados

250 El art. XVI del Convenio constitutivo de la OCDE permite exclusivamente la adhesión al mismo de los Gobiernos.

251 Véase sobre esta Organización en <http://www.efta.int>

252 Las primeras reducciones de tarifas arancelarias para los miembros originarios de la CEE entraron en vigor el 1 de enero de 1959 -un año después de la entrada en vigor del TCEE-. Unos meses después Suecia invitó a otros Estados extracomunitarios europeos a estudiar las posibilidades de crear una zona de libre cambio. La Convención constitutiva de la AELC se firmó en Estocolmo el 4 de enero de 1960 y entró en vigor el 3 de

integrantes de la AELC a las Comunidades significó la renuncia a la más modesta Convención constitutiva de dicha Asociación²⁵³. El declive de la AELC explica la intensificación de las relaciones con la CEE a partir de los años setenta, suscribiendo distintos tratados de libre comercio. En enero de 1989 el Presidente de la Comisión Europea propuso una nueva forma de cooperación entre estas Organizaciones²⁵⁴, lo que finalmente y tras un duro camino sería el Acuerdo que establece el Espacio Económico Europeo (EEE), firmado el 2 de mayo de 1992 en Oporto entre la Comunidad Europea, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, sus Estados miembros y los Estados miembros de la AELC²⁵⁵, tras una negociación de dos años y la emisión de dos dictámenes del TJCE sobre la compatibilidad entre el proyecto del Acuerdo sobre el EEE y el Tratado de la Comunidad Europea²⁵⁶. El referéndum negativo de Suiza la excluyó del mismo, comenzando su aplicación a los otros tres Estados integrantes de dicha Asociación a partir de 1 de mayo de 1995²⁵⁷.

mayo de ese mismo año.

253 Esto sucedió con el Reino Unido, Dinamarca, Portugal, Austria, Finlandia y Suecia. Actualmente son miembros de la AELC: Noruega, Islandia, el Principado de Liechtenstein y Suiza.

254 Jacques Delors se refirió a “a new form of partnership, with common decision-making and administrative institutions” con el objetivo de hacer la cooperación entre la Comunidad y la AELC más efectiva.

255 Fueron los países de la AELC los que actuaron como un único interlocutor, y no la Organización como sujeto de Derecho internacional.

256 La idea de crear un Espacio Económico Europeo (EEE) aparece ya recogida en una Declaración ministerial conjunta celebrada el 9 de abril de 1984 en Luxemburgo. El objetivo principal del Espacio Económico Europeo era extender el Mercado interior que operaba en el ámbito de las Comunidades Europeas a los miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio, garantizándose en todo el territorio de estos Estados las libertades de circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, además de algunas políticas ideadas en las Comunidades Europeas, como el régimen de competencia. *Vid.* el Acuerdo sobre el EEE y la decisión del Consejo y de la Comisión de 13 de diciembre de 1993 relativa a su celebración en *DO L* 1, 3 de enero de 1994, pp. 1 y ss.

257 Véanse los enfoques diversos sobre las relaciones de la AELC y la Comunidad en los siguientes trabajos: J. AUVRET-FINCK: “Les relations entre la Communauté et les pays de l’AELE dans le nouveau contexte européen”, *Les Relations entre la Communauté et l’Europe de l’Est*, J.-C. Gautron (dir.), Paris, 1991, pp. 669-681; G. BONVICINI, E. GRECO *et al.*: “The External Policy of the EU after Enlargement to EFTA Countries”, *The International Spectator*, vol. XXX, n° 1, 1995, pp. 3-14; E. GARDENER: “The European Free Trade Association and the European Community”, *The International Lawyer*, vol. 25, 1991, pp. 187-207; O. JACOT-GUILLARMOD: “Droit international et droit communautaire dans le futur Traité instituant l’EEE”, *Schweizerische Zeitschrift für Internationales Europäisches Recht*, 1991-1, pp. 59-80; T. PERTERSEN: *European Union and the EFTA Countries*, Pinter Publishers, London, 1994; R. SCHWOK: “The European Free Trade Association: Revival or Collapse?”, *The External Relations of the European Community*, J. Redmond (ed.), St. Martin’s Press, 1992, pp. 55-76; VV.AA.: *Creating a European Economic Space: Legal*

El Espacio Económico Europeo se dotó de una estructura institucional común con capacidad para adoptar decisiones capaces de incorporar legislación comunitaria, integrada por un Consejo, un Comité Conjunto –junto a cinco subcomités conjuntos-, una Asamblea y un Comité Consultivo.

Las negociaciones tendentes a la conclusión del Acuerdo sobre el EEE llevó a la AELC a abrir en Bruselas una Oficina de enlace en 1989. A partir de 1994 esta Oficina acoge a más de cincuenta miembros del personal de la Secretaría de la Asociación que se ocupa de la aplicación de dicho Acuerdo.

La relación entre ambas Organizaciones es muy amplia, va más allá de la realización de las cuatro libertades que conforman el Mercado interior, abarcando distintos ámbitos relativos a la investigación y el desarrollo tecnológico, la educación, la formación y la juventud, la cultura, la política social, la salud pública, la energía, el medio ambiente, el sector audiovisual o la protección civil, *inter alia*. De esta forma, la AELC participa en diversos proyectos y programas de la Unión Europea en estos sectores -como el PHARE, en el ámbito de la estadística y la armonización de legislaciones con Estados del Centro y Este de Europa- realizando aportaciones financieras²⁵⁸. Igualmente dicha Asociación desarrolla actividades con la Comisión Europea en ciertos Estados del Mediterráneo.

En definitiva, las relaciones entre la Asociación Europea de Libre Comercio y la Comunidad Europea se caracterizan por su gran singularidad. Sus vínculos se manifiestan en un plano diferente a la cooperación ordinaria entre la Comunidad y otras organizaciones internacionales, sin una participación comunitaria en calidad de observador en los órganos de la AELC. La “desbandada” de Estados miembros de la AELC hacia la Comunidad ha convertido a aquélla en un organismo que reúne a cuatro países, de los cuales tres han

Aspects of EC-EFTA Relations, Papers from the Dublin Conference, Trinity College, Dublin, 1990.

258 Cfr. dichos programas y actividades planeadas con la participación de la AELC de acuerdo con el Protocolo 31 sobre la cooperación en sectores específicos no incluidos en las cuatro libertades, anejo al Acuerdo EEE, en los Informes anuales de la AELC, en <http://www.efta.int/structure/SURV/efla-srv.asp>. V.g., EFTA 1998, Thirty-Eight Annual Report, pp. 27, 56-57.

suscrito un acuerdo con la Comunidad Europea y sus Estados miembros que los hace partícipes de algunos de los grandes logros comunitarios. El Acuerdo relativo al Espacio Económico Europeo liga de forma *sui generis* a diversos sujetos de Derecho internacional entre los que no se encuentra la propia AELC. La incorporación de la Comunidad como miembro a la Asociación Europea de Libre Comercio -aunque jurídicamente posible- no resultaría adecuada ya que descompensaría el equilibrio interno de esta Organización debido al peso que ejercería la Comunidad en ella²⁵⁹.

*f) LA COMUNIDAD ANDINA*²⁶⁰

El Acuerdo de integración subregional andino de 26 de mayo de 1969 -más conocido como Acuerdo de Cartagena- fue suscrito por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú²⁶¹. Durante más de veinticinco años este Acuerdo ha regulado el funcionamiento del *Pacto Andino*, hasta la profunda reforma llevada a cabo por el Protocolo de Trujillo de 10 de marzo de 1996, por el que se modifica el Acuerdo de Cartagena y se crea la denominada *Comunidad Andina*²⁶², una Comunidad de Naciones que -como señaló su Secretario General en 1998- “a semejanza de la trayectoria seguida por Europa (...) deberá conducir a la unión política, económica y social de las naciones que la integran”²⁶³.

259 *Vid.* H.G. SCHERMERS: “Institutional Options in EC-EFTA Relations”, *Creating a European Economic Space: Legal Aspects of EC-EFTA Relations. Papers from the Dublin Conference*, Trinity College, Dublin, 1990, pp. 77- 89, especialmente p. 83.

260 Sobre esta Organización véase en <http://www.comunidadandina.org>

261 El Acuerdo de Cartagena entró en vigor el 16 de octubre de 1969. El objetivo principal de la Organización que establece es promover el desarrollo equilibrado y armonioso de sus países y acelerar su crecimiento mediante la integración económica con el fin de mejorar el nivel de vida de sus habitantes; cfr. el art. 1 del Acuerdo de Cartagena.

262 Concretamente a partir de la entrada en vigor del Protocolo de Trujillo, el 3 de junio de 1997. *Vid.* sobre la Comunidad Andina, J. L. CRUZ VILAÇA y J. M. SOBRINO HEREDIA: “Del Pacto a la Comunidad Andina: el Protocolo de Trujillo de 10 de marzo de 1996, ¿simple reforma institucional o profundización en la integración subregional?”, *Gaceta Jurídica de la CE*, nº 26, 1996, pp. 83-138, especialmente p. 87; M. PÉREZ GONZÁLEZ: “Las Organizaciones Internacionales en América (III)”, *Las Organizaciones Internacionales*, M. Díez de Velasco, 12ª ed., Tecnos, 2002, pp. 731-744.

263 *Vid.* la intervención del Secretario General de la Comunidad Andina, el Embajador Sebastián Alegrett en el Foro Euro-Andino de 26 de mayo de 1998 en Londres; en <http://www.comunidadandina.org/prensa/discursos/allegret5-98.htm>

Los cuatro pilares que sustentan en la actualidad las relaciones entre la Unión Europea²⁶⁴ y la Comunidad Andina son el diálogo político, el acceso al Mercado Único Europeo, el Acuerdo Marco de Cooperación y el diálogo especializado en materia de lucha contra la droga. Examinemos cada uno de ellos²⁶⁵:

- 1) El *diálogo político* entre ambas partes venía desarrollándose de manera informal hasta la "Declaración Conjunta sobre el Diálogo Político" suscrita en Roma el 30 de junio de 1996²⁶⁶; en ella se constituye un marco institucional para el diálogo a través de reuniones a distintos niveles en asuntos de interés común de forma periódica o cuando alguna de las partes lo requiera, *ad ex.*, entre el Presidente del Consejo Presidencial Andino, la Presidencia del Consejo de la Unión Europea y el Presidente de la Comisión Europea²⁶⁷; entre los Ministros de Asuntos Exteriores²⁶⁸ u otros funcionarios.
- 2) En relación al *acceso al Mercado Único Europeo*, los Estados de la Comunidad Andina se benefician del acceso preferencial de sus productos a la Unión Europea gracias al Régimen Especial de Preferencias Andinas otorgadas desde finales de 1990 como respaldo a dichos países fundamentalmente en la lucha contra el narcotráfico. De esta forma, la totalidad de los productos industriales y determinados productos agrícolas y pesqueros

264 Nos referimos aquí a la *Unión Europea* como integrante en su seno de la Comunidad Europea, en el sentido del art. 1 *in fine* del TUE.

265 A estos cuatro fundamentos de las relaciones entre la UE y la Comunidad Andina hicieron referencia los Presidentes andinos en sus reuniones de Sucre (Bolivia) de abril de 1997 y de Guayaquil (Ecuador) justo un año después; *vid.* <http://www.comunidadandina.org/exterior/UE.htm>.

266 *Vid.* este documento en <http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/dec30-6-96.htm>

267 Como la reunión mantenida con ocasión de la Cumbre América Latina, Caribe y Unión Europea que tuvo lugar en Río de Janeiro en junio de 1999.

268 *V.g.*, aprovechando los encuentros ministeriales institucionalizados entre la Unión Europea y el Grupo de Río, se celebraron en el marco de la IX Reunión Ministerial desarrollada en Vilamoura el 24 de febrero de 2000 o en la X Reunión Ministerial institucionalizada de Santiago de Chile de 28 de marzo de 2001; *vid.* los comunicados de prensa referentes a ambas Reuniones entre la Unión Europea y la Comunidad Andina en <http://www.comunidadandina.org/prensa/notas/np24-2-00.htm> y <http://www.comunidadandina.org/prensa/notas/np28-3-01.htm>. El "Grupo de Río" fundado en 1986 reúne a los Estados miembros de la Comunidad Andina, del MERCOSUR, a Chile y a México.

ingresan en el Mercado Europeo sin pagar aranceles. Este régimen especial de preferencias se encuentra sujeto a una renovación periódica, que finalizó el 31 de diciembre de 2001. Por este motivo, el 10 de diciembre de ese mismo año, el Consejo de la Unión Europea aprobó un Reglamento relativo a la aplicación de un plan de preferencias arancelarias generalizadas para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2004²⁶⁹. Tales renovaciones se supeditan a la observancia de las normas laborales básicas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de la protección del medio ambiente -como una gestión sostenible de los bosques tropicales-, *inter alia*.

3) El primer *Acuerdo de Cooperación* concluido entre la Comunidad Económica Europea, por un lado, y el Acuerdo de Cartagena y sus países miembros, por otro, se firmó el 17 de diciembre de 1983, en materia económica, comercial y para el desarrollo²⁷⁰. Ante el deseo de dar un renovado impulso a sus relaciones, una década después las partes decidieron sustituirlo por un *Acuerdo Marco* de los denominados de “tercera generación” que se celebró el 23 de abril de 1993 en Copenhague entre la CEE, el Acuerdo de Cartagena y sus Estados miembros²⁷¹. Este Acuerdo llama la atención por la gran variedad de ámbitos en los cuales se prevé la cooperación, *inter alia*, en materia económica, comercial, industrial, financiera, científica y tecnológica, energética, transportes, tecnologías de la información y

269 *Vid.* la nota de prensa sobre la prórroga del Sistema Generalizado de Preferencias Andino en <http://www.comunidadandina.org/prensa/notas/np10-12-01.htm>. Dicho Reglamento amplía sus beneficios a las naciones centroamericanas y a Pakistán, en este último caso como gratificación al apoyo prestado tras los atentados del once de septiembre de 2001.

270 Cfr. Règlement (CEE) n° 1591/84 du Conseil, du 4 Juin 1984, concernant la conclusion de l'accord de coopération entre, d'une part, la CEE et, d'autre part, l'accord de Carthagène et ses pays membre, Bolivie, Colombie, Équateur, Pérou et Venezuela, en JO L 153, de 8 de junio de 1984, pp. 1-10. Dicho Acuerdo entró en vigor el 1 de febrero de 1987.

271 *Vid.* la Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la celebración del Acuerdo marco de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Pacto Andino, presentada por la Comisión el 25 de noviembre de 1992, en DO C, de 28 de enero de 1993, pp. 31-42. Cfr. el Acuerdo finalmente estipulado en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D329.htm>

El acuerdo fue concluido por la Comunidad en solitario con el Pacto Andino y sus Estados miembros, lo que significa que, por parte comunitaria, dicho convenio se encuentra limitado a sus competencias y es, por tanto, menos ambicioso que el celebrado entre la Comunidad y sus Estados miembros, por un lado, y el MERCOSUR y sus Estados partes, por otro, el 15 de diciembre de 1995, por la mayor amplitud de su ámbito material, aunque en éste los procedimientos internos de manifestación del consentimiento en obligarse por el convenio sean más complejos al necesitar la ratificación de dieciseis sujetos internacionales, esto es, la Comunidad y sus quince Estados miembros.

de las telecomunicaciones, turismo, salud, medio ambiente y lucha contra la droga²⁷². Los medios que se establecen para desarrollar esta cooperación consisten básicamente en el intercambio de información y experiencias, la multiplicación de contactos entre las dos Partes a través de la organización de seminarios y conferencias, la asistencia técnica –a través del envío de expertos y la realización de estudios específicos–, los proyectos de investigación, la creación de un Consejo Empresarial CE/Pacto Andino (*Business Council*) en materia de cooperación industrial²⁷³ y el mantenimiento de la Comisión Mixta establecida por el Acuerdo de Cooperación anterior de 1983, al igual que las tres Subcomisiones sobre Ciencia y Tecnología, Cooperación Industrial y Cooperación Comercial. Como señala el art. 32 del Acuerdo Marco de 1993, la Comisión Mixta tendrá por objeto velar por el buen funcionamiento del mismo, coordinar las actividades y proyectos, y formular recomendaciones para favorecer la expansión de los intercambios y la intensificación de la cooperación²⁷⁴. Este Acuerdo es la pieza fundamental de las relaciones UE-Grupo Andino.

En las dos últimas reuniones ministeriales celebradas entre la Unión Europea y la Comunidad Andina se comenzó a analizar, a iniciativa de ésta última, la posible celebración de un acuerdo de asociación entre las Comunidades Europea y Andina, para lo que se efectuaría un estudio que debería haber culminado en mayo de 2002, antes de la Cumbre de Sevilla. Este nuevo acuerdo interregional sería del tipo del firmado entre la Comunidad Europea y el MERCOSUR y sus respectivos Estados miembros.

272 El Preámbulo de este Acuerdo Marco se refiere expresamente a “la importancia de la cooperación internacional a favor de los países afectados por los problemas de la droga”. El art. 25 del Acuerdo de 1993 recoge el compromiso de las Partes Contratantes de “coordinar e intensificar los esfuerzos para la prevención y la reducción de la producción, la distribución y el consumo de ilícitos de drogas”. Esta cooperación incluirá, *inter alia*, programas de investigación, educativos, de rehabilitación de los toxicómanos y de prevención del uso abusivo de drogas, vigilancia del comercio de productos químicos precursores y esenciales y acciones destinadas a favorecer el desarrollo alternativo, incluida la sustitución de cultivos. El preámbulo hace, igualmente, referencia la decisión adoptada por la Comisión el 29 de octubre de 1990 sobre el Programa Especial de Cooperación sobre esta cuestión.

273 Cfr. el art. 8 *in fine* del citado Acuerdo Marco de Cooperación.

274 La Comisión Mixta Andino Europea acordó, en su V reunión de febrero de 1999, concertar las acciones de cooperación en los tres ámbitos siguientes: el fortalecimiento del mercado común, el desarrollo de la institucionalidad andina y la agenda social.

4) En último lugar, el *diálogo especializado en materia de lucha contra la droga* constituye uno de los ámbitos sustantivos más desarrollados entre la Comunidad Andina y la Unión Europea. En 1995, un año antes de institucionalizar el diálogo político, ambas partes decidieron instaurar uno especial sobre el narcotráfico a través del mantenimiento de reuniones regulares entre responsables de alto nivel²⁷⁵.

RECAPITULACIÓN

Las relaciones existentes entre la Comunidad Andina y la Unión Europea se distinguen de las formas ordinarias de vinculación desarrolladas entre esta última y el grueso de las organizaciones internacionales, principalmente, porque en este caso nos encontramos ante dos organismos que, pese al distinto grado de desarrollo en el que se encuentran, son “de integración”²⁷⁶. Así, por ejemplo, la Comunidad Europea nunca ha participado en los órganos de la Comunidad Andina -antes Pacto Andino- con el estatuto de observador. Se han establecido entre la Unión Europea y la Comunidad Andina otros medios de cooperación que intentan abarcar muy variados ámbitos pero que terminan por materializarse en los sectores más preferenciales y necesitados por ambas partes, v.g., ayudas al comercio a cambio de medidas en la lucha contra el narcotráfico.

La Comunidad Andina tiende a consolidarse como proceso de integración, aunque su dinamismo quede ensombrecido por la difícil situación que viven sus países miembros. Por ello debe encontrar en la UE no sólo una referencia sino también un apoyo, intensificando sus relaciones mutuas con el fin de obtener la máxima eficacia utilizando los canales de coordinación establecidos por las partes.

275 Frutos de dicho diálogo han sido los dos convenios firmados el 18 de diciembre de 1995 sobre el control del comercio de productos químicos que pueden ser desviados para la producción de drogas ilícitas, o el convenio de 12 de febrero de 1998 sobre cooperación y asistencia técnica para la lucha contra el narcotráfico en la región andina, que permitirá el desarrollo de cincuenta proyectos.

276 Como señala M. PÉREZ GONZÁLEZ: “(...), en la filosofía del Grupo Andino late la idea de *integración* como proceso dinámico, aunque el grado de supranacionalidad de la organización es hasta el presente mínimo”, en “Las Organizaciones Internacionales en América (III)”, *Las Organizaciones Internacionales*, op. cit., p. 742-743.

g) EL MERCADO COMÚN DEL SUR²⁷⁷ (MERCOSUR)

El 26 de marzo de 1991, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron el Tratado para la Constitución de un Mercado Común, más conocido como el Tratado de Asunción²⁷⁸, que ha sido el punto de partida para un nuevo proceso de integración regional sudamericano a través del denominado Mercado Común del Sur (MERCOSUR)²⁷⁹. Los cuatro Estados partes se reunieron posteriormente en Ouro Preto (Brasil) el 17 de diciembre de 1994, cumpliendo con lo estipulado en el artículo 18 del Tratado de Asunción, y adoptaron el "Protocolo adicional sobre la estructura institucional del MERCOSUR" que le atribuía expresamente una subjetividad jurídica internacional²⁸⁰.

Las relaciones mantenidas entre la Comunidad/Unión Europea y el MERCOSUR tienen una base convencional primordial que ha instaurado una cooperación política y ha fomentado entre ambas Organizaciones el establecimiento de un diálogo político. Detengámonos a examinar estos vínculos, centrándonos en el análisis del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación de 1995²⁸¹.

277 Sobre esta Organización véase en <http://www.mercosur.org>

278 El Tratado de Asunción entró en vigor el 29 de noviembre de 1994. Bolivia y Chile son miembros asociados del MERCOSUR. Los Estados miembros de esta Organización celebraron Acuerdos de Libre Comercio con Bolivia a finales de 1995 y con Chile en 1996. Actualmente se desarrollan negociaciones entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR para establecer una zona de libre comercio.

279 Como señala M. PÉREZ GONZÁLEZ: "(...) a despecho de su título (Mercado Común del Sur), el proceso de integración del MERCOSUR está lejos aún de alcanzar el estadio de un verdadero mercado común, no pasando al presente de la discreta situación de una incipiente unión aduanera", en "Las Organizaciones Internacionales en América (III)", *Las Organizaciones Internacionales*, en M. Díez de Velasco, *op. cit.*, p. 756. Dicha unión aduanera entró en vigor el 1 de enero de 1995.

280 El artículo 34 del Protocolo adicional al Tratado de Asunción señala que: "El MERCOSUR tendrá personalidad jurídica de Derecho Internacional". Pese a esta atribución formal, en la actualidad la subjetividad internacional del MERCOSUR se encuentra aún en estado embrionario. El Protocolo de Ouro Preto entró en vigor el 15 de diciembre de 1995.

281 Véanse sobre las relaciones entre la Unión/Comunidad Europea y el MERCOSUR: F. ALDECOA LUZÁRRAGA: "El acuerdo entre la Unión Europea y el MERCOSUR en el marco de la intensificación de relaciones entre Europa y América Latina", *RIE*, vol. 22-3, 1995, pp. 761-791; R. DROMI y C. MOLINA DEL POZO: *Acuerdo Mercosur-Unión Europea*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996; J. ENRIQUE DÍAZ: "The New Partnership between the European Union and MERCOSUR: Integrating Regional Economies in a World Economy", *Research Paper*, May 1998, University of Amsterdam, The Netherlands; "Comunicación de la

Las relaciones entre la Comunidad Europea y el MERCOSUR comenzaron recién creada esta Organización con un acercamiento entre sus Estados miembros; concretamente se celebraron *acuerdos bilaterales* de cooperación económica y comercio con los Estados del MERCOSUR²⁸².

En la reunión de carácter informal entre los Ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea y el MERCOSUR en la localidad portuguesa de Guimaraes en mayo de 1992 se puso de manifiesto la necesidad de establecer una relación más sólida entre ambos grupos. Como fruto de este diálogo, el 29 de mayo de 1992 fue suscrito un **Acuerdo de Cooperación Interinstitucional** que vinculaba a las Comunidades Europeas y al MERCOSUR. Fue concluido por la Comisión de las Comunidades Europeas y el Consejo del Mercado Común. Este Acuerdo, de naturaleza provisional, fijaba como medios de cooperación la asistencia técnica y el intercambio de información, creando un órgano denominado Comité Consultivo Conjunto.

El 22 de diciembre de 1994 el Consejo de la Unión Europea y la Comisión, por un lado, y los Estados miembros del MERCOSUR, por otro, realizaron una *Declaración Conjunta Solemne* en la que se definía la estrategia para alcanzar una asociación interregional económica y política²⁸³. Dicha asociación permitiría una cooperación política más estrecha entre las partes, así como una progresiva liberalización recíproca del comercio. Para

Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social sobre una nueva Asociación Unión Europea/America Latina en los albores del siglo XXI", COM (1999) 105 final, Bruselas, 9 de marzo de 1999; C. MOLINA DEL POZO: "Los avances en las relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur", *El Mercosur en el siglo XXI*, O. Stahringer de Caramuti (coord.), Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998, pp. 221-238; M. PÉREZ GONZÁLEZ: "Las Organizaciones Internacionales en América (III)", *op. cit.*, pp. 744-756; A. TOLEDANO LAREDO: "Les relations entre l'Union européenne et le MERCOSUR", *RMUE*, 4-1995, pp. 17-30.

282 *Vid.* los Acuerdos-Marco de Cooperación concluidos entre la Comunidad Económica Europea y Argentina, el 26 de octubre de 1990, en *DO L* 295, de 26 de octubre de 1990, pp. 66-73; Uruguay, el 4 de noviembre de 1991, en *DO L* 94, de 8 de abril de 1992, pp. 1-12; Paraguay, el 3 de febrero de 1992, *DO L* 313, de 30 de octubre de 1992, pp. 71-82, y Brasil, el 26 de junio de 1992, *DO C* 163, de 30 de junio de 1992, pp. 12-22. Dichos Acuerdos se encuentran aún en vigor.

283 *Vid.* *DO C* 377, de 31 de diciembre de 1994, pp. 1-2.

alcanzar estos objetivos las partes iniciarían negociaciones tendentes a la conclusión de un acuerdo internacional que debería concluirse en 1995²⁸⁴. Sin embargo, llegado el momento de iniciar las negociaciones, pronto surgieron divergencias.

En la propuesta de apertura de la Comisión al Consejo para negociar, se preveía un acuerdo con MERCOSUR firmado por la Comunidad en solitario y "lleno" de contenido económico, en este caso, el "lleno" significaba el establecimiento de una zona de libre cambio para el comercio de mercancías y compromisos de liberalización en otros ámbitos. Como señala Torrent Macau, detrás de la iniciativa de la Comisión latía la idea de concluir un acuerdo interregional, el primero de la historia celebrado *de organización a organización*, concretamente entre dos organismos de integración económica regional dotados de "personalidad jurídica y plenamente competentes", la Comunidad Europea y el Mercosur²⁸⁵. La propuesta de la Comisión era incorrecta jurídicamente. Un acuerdo interregional celebrado entre organizaciones únicamente -es decir, sin contar con sus respectivos Estados miembros- no era viable en aquel momento. Por ello, desde el principio la propuesta de la Comisión contó con escaso apoyo en el Consejo de la UE, de modo que se puso en marcha el "típico proceso bruselés -de resultados a menudo perversos-" consistente en que a medida que el contenido del acuerdo se "vacía" se va aceptado la propuesta de la Comisión²⁸⁶. Veamos porqué la conclusión del convenio ideado por la Comisión no era posible:

²⁸⁴ Tanto el Parlamento Europeo como el Comité Económico y Social mostraron su apoyo a esta Declaración; *vid.*, respectivamente, *DO C* 151, de 19 de de 1995, p. 11 y el dictamen sobre la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: "Para una intensificación de la política de la Unión Europea respecto de MERCOSUR", Comité Económico y Social, *DO C* 18, de 22 de enero de 1996, pp. 135-140.

²⁸⁵ *Vid.* R. TORRENT MACAU: "El marco institucional de las relaciones económicas UE-Mercosur", *Contribución al taller de trabajo de la Chaire Mercosur de l'Institut d'Études Politiques de Paris*, mayo 2000. Por esta convicción de la Comisión de concluir un acuerdo entre dos Organizaciones, ésta retrasó su propuesta de inicio de negociaciones al Consejo hasta la adopción del Protocolo de Ouro Preto, que concedía formalmente a MERCOSUR una subjetividad internacional.

²⁸⁶ Como señala TORRENT, este proceso deriva en unos acuerdos internacionales "prácticamente vacíos de contenido pero que se presentan a la opinión pública como si fueran llenos y tuvieran una elevada relevancia y significación políticas (lo cual refuerza la idea de que *Bruselas* lo hace casi todo y tiene una competencia casi universal)", *ibid.*, p. 11. Este autor distingue entre los acuerdos "llenos" y los "vacíos" de contenido económico; estos últimos establecen un marco institucional y definen las intenciones de las partes, pero no imponen obligaciones específicas; en ocasiones reafirman en el plano bilateral las obligaciones ya asumidas en el marco multilateral del GATT. Ahora bien, un acuerdo "vacío" no significa que no tenga una utilidad política o que no pueda ser el medio que nos permita su "relleno" posterior o el vínculo que nos lleve a la celebración

Del lado del MERCOSUR, el Protocolo de Ouro Preto recién firmado no había consolidado "por arte de magia" la personalidad jurídica internacional de esta Organización, por lo que su *ius ad tractatum* debía desarrollarse de manera "mixta" o conjunta con sus cuatro Estados partes. Del lado comunitario, la propuesta presentada por la Comisión necesitaba contar igualmente con los miembros de la Unión Europea²⁸⁷. La encrucijada se presentó al decidir si era preferible un acuerdo concluido por la Comunidad en solitario -del tipo celebrado con la Comunidad Andina-, y consecuentemente limitado a sus competencias, u otro en el que participaran igualmente sus Estados y que estableciera, al menos, un marco político global para las relaciones entre ambas regiones -UE y MERCOSUR-. Como señala Torrent, esta segunda opción fue surgida por el Servicio Jurídico del Consejo de la Unión Europea. Una vez que la Comisión fue "convencida", las negociaciones se desarrollaron con gran rapidez y coincidiendo con la reunión semestral del Consejo Europeo se firmó el denominado **Acuerdo Marco Interregional de Cooperación** entre la CE y sus Estados miembros, por un lado, y el MERCOSUR y sus Estados miembros, por otro, en Madrid el 15 de diciembre de 1995²⁸⁸.

Una nueva cuestión que había que resolver era la relativa a la aplicación del Acuerdo, ya que su carácter "mixto" obligaba a ser ratificado no sólo por la Comunidad sino también por sus Estados miembros. Como los procedimientos de manifestación del consentimiento en obligarse por un tratado en los Derechos internos son bastante más lentos que el comunitario, la decisión de celebrar un acuerdo de este tipo entrañaba el riesgo de una entrada en vigor muy lejana. Este peligro se salvó a través de la aplicación provisional en lo relativo a los aspectos del Acuerdo cubiertos por la competencia exclusiva comunitaria,

de otro "lleno" entre las mismas partes.

²⁸⁷ El fundamento jurídico y político de la tesis que mantenía la Comisión en este asunto era el mismo que la había llevado a defender que los acuerdos resultantes de la Ronda de Uruguay estaban cubiertos por la competencia exclusiva comunitaria y que el TJCE rechazó en su dictamen 1/94 de 15 de noviembre de 1994; dictamen "no digerido por la Comisión cuando la discusión sobre la apertura de negociaciones se desarrolló en el seno del Consejo en 1995", *ibid.* p. 12.

²⁸⁸ *Vid.* el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la CE y sus Estados miembros, por una parte, y el MERCOSUR y sus Estados partes, en *DO L 69*, de 19 de marzo de 1996, pp. 4-20. Un Acuerdo similar ha sido concluido con Chile.

concretamente la parte relativa a la cooperación comercial (arts. 4 a 8 del Acuerdo) y la relativa a la creación de las instituciones encargadas de la aplicación del mismo (arts. 27, 29 y 30)²⁸⁹. Cuatro años después de su firma el Acuerdo entró en vigor y, por tanto, desde el 1 de julio de 1999 se aplica *in toto*.

El Acuerdo Marco Interregional que analizamos sustituye al anterior de 1992. Sus objetivos principales son fortalecer las relaciones exteriores entre las Partes y la "preparación de las condiciones para la creación de una Asociación Interregional" (art. 2) que tenga en cuenta la sensibilidad de ciertos productos de conformidad con las reglas de la OMC; ampliar la cooperación económica e inaugurar un diálogo político regular (arts. 4 y 3)²⁹⁰.

Al examinar el articulado del Acuerdo Marco Interregional comprobamos que el título VIII (arts. 25 a 30) relativo al "marco institucional" es el único que proporciona al Acuerdo un cierto contenido²⁹¹. Se encuentra integrado por un *Consejo de Cooperación* cuya función es supervisar su puesta en marcha. Este Consejo se compone, de un lado, de miembros del Consejo de la UE y de la Comisión Europea y, de otro, por miembros del Consejo del Mercado Común y del Grupo Mercado Común²⁹². El Consejo de Cooperación está asistido por una *Comisión Mixta de Cooperación* y podrá constituir otros órganos. Se

²⁸⁹ Vid. la decisión del Consejo, de 20 de noviembre de 1995, relativa a la aplicación provisional de determinadas disposiciones de dicho Acuerdo y el canje de notas relativo a dicha aplicación provisional, en DO L 69, de 19 de marzo de 1996, pp. 1-3.

²⁹⁰ Véase la Declaración conjunta sobre el diálogo político entre la UE y el MERCOSUR; *ibid.* pp. 21-21.

²⁹¹ Así por ejemplo, los títulos II a VI del Acuerdo Marco Interregional (arts. 4 a 23) definen los ámbitos en los que se desarrollará la cooperación, v.g., normas agroalimentarias, aduanera, estadísticas, propiedad intelectual, empresarial, inversiones, energética, transportes, ciencia y tecnología, telecomunicaciones, medio ambiente, educación, cultura y lucha contra el narcotráfico, *inter alia*; sus disposiciones poseen un contenido principalmente programático que no establece obligaciones concretas para las partes. El título VII constituido por el art. 24 se ocupa de señalar en relación a los "medios de cooperación" que las Partes *se comprometen* a facilitar los medios adecuados para la realización de los objetivos, incluidos los medios financieros.

²⁹² La primera reunión ministerial del Consejo de Cooperación tuvo lugar en Luxemburgo en junio de 1996; la segunda en Noordwijk en abril de 1997. La primera reunión de la Subcomisión Comercial se desarrolló en noviembre de 1996 en Belo Horizonte, posteriormente en Bruselas y Montevideo.

establece una *Subcomisión Comercial* para asegurar el cumplimiento del Acuerdo. Ahora bien, los órganos citados no tienen poderes normativos -capacidad que sí poseen, v.g., los órganos establecidos por el acuerdo firmado entre la CE, sus Estados miembros y México o entre la CE, sus Estados miembros y Turquía-²⁹³. En el supuesto del Acuerdo Marco Interregional concluido con MERCOSUR las funciones de estos órganos se limitan a "examinar, impulsar, intercambiar opiniones o formular propuestas". Por ello, el eventual "relleno" posterior de dicho Acuerdo no podrá realizarse a través de la estructura institucional que establece sino a través de un nuevo Acuerdo, lo que implícitamente supone una voluntad más débil de avanzar en dotar de contenido al Acuerdo.

Uno de los logros de este Acuerdo Marco Interregional ha sido la creación de **foros de diálogo político** y comercial para reforzar las relaciones en distintos niveles, aunque algunos de ellos ya se venían desarrollando²⁹⁴:

- *a nivel presidencial*: la primera reunión de los Presidentes y Jefes de Estado de la UE-MERCOSUR aprovechó la Cumbre America Latina, Caribe y Unión Europea de Río de Janeiro en junio de 1999²⁹⁵;

- *a nivel ministerial*: anualmente se reúnen en el marco del diálogo UE-Grupo de Río para examinar la evolución del acuerdo y establecer las directrices a seguir²⁹⁶;

²⁹³ El Acuerdo concluido entre la CE, sus Estados miembros, de un lado y México, de otro, es posterior al celebrado con el MERCOSUR y constituye uno de esos acuerdos "vacíos" que establece un marco institucional para relacionar a las partes. Sin embargo, el Consejo Conjunto que establece puede adoptar decisiones que crean obligaciones para las Partes, por lo que el "relleno" de este Acuerdo puede utilizar una vía más sencilla que en el caso que nos ocupa. El precedente de este caso fue el Acuerdo celebrado entre la CE, sus Estados miembros, por un lado, y Turquía, por otro, que instaura una Unión Aduanera a través de una decisión de un órgano establecido por el mismo; *vid.* R. TORRENT MACAU: "El marco institucional de las relaciones económicas UE-Mercosur", *Contribución al taller ...*, *op. cit.*, pp. 16 y 17.

²⁹⁴ Cfr. "Preparando la Asociación UE-MERCOSUR. Beneficios y obstáculos", *Informe del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA)*, 20 de noviembre de 1998, p. 6.

²⁹⁵ Cfr. "Actualités et Documents" sobre la "Réunion du 28 juin 1999 des chefs d'État et de gouvernement du MERCOSUR et du Chili ainsi que de l'Union européenne", en *RMC*, n° 431, septembre 1999, p. 578. Como hemos señalado, esta Cumbre permitió, igualmente, el mantenimiento de una reunión entre la Unión Europea y la Comunidad Andina. El inciso a) de la Declaración conjunta de diciembre de 1994 entre la UE y MERCOSUR hace referencia a la celebración de encuentros regulares entre los Jefes de Estado del MERCOSUR y las máximas autoridades de la UE.

- *a nivel comercial*: el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación establece una Comisión Mixta que vele por los aspectos técnicos del Convenio; se crea una Subcomisión Comercial cuya función es preparar la liberalización comercial;
- *a nivel parlamentario*: se ha instaurado un diálogo desde 1996 entre el Parlamento Europeo y la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR, iniciando entre ellos un programa de asesoría e intercambio de información;
- *en la sociedad civil*: se está estudiando la posibilidad de establecer un diálogo regular entre el Comité Económico y Social y el Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR, a raíz del Dictamen de dicho Comité de 10 de septiembre de 1998.

Como señalamos anteriormente, el Acuerdo Marco Interregional de 1995 tiene como objetivo *preparar* el establecimiento de una *Asociación Interregional*; pues bien, la continuación de este proceso -incluso antes de la entrada en vigor del Acuerdo de 1995- ha arrancado de nuevo con la presentación por parte de la Comisión -tras un arduo debate interno- del mandato de negociación al Consejo el 22 de julio de 1998 para negociar un nuevo acuerdo entre la CE y sus Estados miembros, por un lado, y el MERCOSUR y sus Estados miembros, por otro²⁹⁷. Ahora bien, algunos Estados -como Francia- ya han manifestado las dificultades inherentes a la conclusión de este nuevo acuerdo y su oposición a las pretensiones de la Comisión y de los Estados del MERCOSUR al respecto²⁹⁸. La

²⁹⁶ En mayo de 1992 la reunión ministerial UE-MERCOSUR se celebró en Guimaraes, en 1993 en Copenhague, posteriormente en San Pablo, París y Cochabamba. A partir de la conclusión del Acuerdo Marco Interregional se han reunido en Luxemburgo en 1996, en Nordwijk (Países Bajos) en 1997 y en Panamá en 1998, en esta última cita con la presencia de Chile y Bolivia -Estados asociados del MERCOSUR-. La Declaración conjunta de diciembre de 1994 recoge en su inciso b) la celebración anual de una reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores de ambas partes con la presencia de la Comisión Europea.

²⁹⁷ *Vid.* SEC (1998) 1335 final. Otra recomendación se adoptó en la misma fecha por la Comisión con el objetivo de quedar autorizada para concluir un acuerdo de asociación económica y política con Chile.

²⁹⁸ *V.g.*, Francia ha puesto de relieve los efectos perjudiciales que el establecimiento de una zona de libre cambio para el 2005 entre la UE y el MERCOSUR tendrán para la política agrícola común; *vid.* "Union Européenne et MERCOSUR: mariage ou union libre?", *Rapport d'information* n° 1721 déposé par la Délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union européenne, présenté par A. Barrau, juin 1999, p. 78. Por otro lado, en la propia Comisión cuatro de sus componentes -entre ellos el responsable de agricultura Franz Fischler-

crisis brasileña y la delicadísima situación interna en Argentina, agravada a finales del 2001, demorarán la conclusión de dicho acuerdo por el impacto negativo en la estructura de la Organización a la que pertenecen²⁹⁹.

RECAPITULACIÓN

De forma similar a lo que sucede entre la Unión Europea y la AELC o la Comunidad Andina, la vinculación entre estas entidades descansa principalmente en la cooperación económica, pero comienza cada vez más a desarrollarse en muy distintos ámbitos. Tampoco en este supuesto ha existido una condición de observador para la Comunidad en la estructura institucional del MERCOSUR. La Unión Europea ha apoyado este proceso de integración regional desde que se establecieron las primeras bases con el Tratado de Asunción. Actualmente la Unión Europea se ha consolidado como el principal socio en términos de comercio, inversión, cooperación y diálogo político con un MERCOSUR que debe madurar para avanzar en su camino hacia una integración, con políticas comunes y una futura moneda común.

i) LA ASOCIACIÓN DE NACIONES DEL SUDESTE ASIÁTICO³⁰⁰ (ASEAN)

La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático se instituyó en virtud de la Declaración de Bangkok de 8 de agosto de 1967 que reunió en la capital tailandesa a los Ministros de Asuntos Exteriores de Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia. A estos cinco países originarios se han unido a lo largo de los años otros cinco: Brunei Darassalam, Vietnam, Myanmar (Birmania), Laos y Camboya³⁰¹.

votaron en contra de la iniciativa de las nuevas negociaciones, concretamente por los efectos negativos en la política agrícola común.

²⁹⁹ Vid. "MERCOSUR and the European Union: Dynamics and Prospects of a Developing Association", *Informe del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA)*, 19 February 1999; "Preparando la asociación UE-MERCOSUR: Beneficios y obstáculos", *Informe del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA)*, 20 de noviembre de 1998.

³⁰⁰ Véase sobre esta Organización en <http://www.aseansec.org>

³⁰¹ Vid. sobre la ASEAN, J.M. SOBRINO HEREDIA: "Las Organizaciones internacionales en Asia y Oceanía", *Las Organizaciones Internacionales*, en M. Díez de Velasco, 12ª ed., Tecnos, Madrid, 2002, pp.

La Declaración de Bangkok incluye entre sus propósitos el mantenimiento de "una cooperación estrecha y beneficiosa con organizaciones internacionales y regionales con fines y propósitos similares, y explorar todas las vías para una colaboración más estrecha entre sí". De acuerdo con este mandato, la ASEAN -Organización inspirada en cierta medida en el modelo de la Unión Europea- establecería relaciones con la entonces Comunidad Económica Europea³⁰².

Una vez creada la ASEAN, la Comisión Europea sugirió la conclusión de acuerdos con cada uno de los miembros de dicha Organización; sin embargo, éstos manifestaron su preferencia por celebrar un acuerdo con la Comunidad en bloque, esto es, como Estados pertenecientes a una Organización internacional, por lo que necesitaban consolidar su situación interna a través de acuerdos institucionales. Como la conclusión de dicho acuerdo no era aún posible, ambas partes decidieron, como medida provisional, realizar un acuerdo en forma simplificada a través de un *canje de notas* entre la Comisión y la ASEAN en mayo de 1975³⁰³. Este Acuerdo institucionaliza las relaciones entre ambas partes y establece un *Grupo de Trabajo Conjunto* compuesto por funcionarios de la Comisión Europea y de los respectivos Estados partes de la ASEAN, para que examinara los posibles ámbitos en los que podría desarrollarse una futura cooperación³⁰⁴.

813-819.

³⁰² Los fines principales de la ASEAN son acelerar el crecimiento económico, el progreso social y el desarrollo cultural en la región, al igual que promover la paz y estabilidad regional. En 1992 los Estados miembros de la ASEAN firmaron un Acuerdo en Singapur que plantea las bases para el establecimiento de una zona de libre comercio. En la denominada AFTA, que corresponde a la abreviatura de "ASEAN Free Trade Area", se prevé que para el 2008 los derechos de aduana para los bienes producidos en la zona deberán encontrarse entre el 0% y el 5%; *vid.* E. CUENCA GARCÍA: "La Comunidad Europea y los países del sudeste asiático", *Revista de Estudios Asiáticos*, n° 2, 1996, pp. 33-47, p. 41.

³⁰³ Este canje de notas puede consultarse en *Relations between the European Community and International Organisations*, *op. cit.*, pp. 308-310. Antes de la conclusión de dicho Acuerdo de 1975, la ASEAN había organizado en la capital belga el denominado *comité de coordinación ASEAN* con el objetivo de entablar un diálogo con la Comunidad.

³⁰⁴ *Vid.* sobre las relaciones entre la ASEAN y la UE/CE: J. REDMOND: "The European Community and ASEAN", *The External Relations of the European Community*, J. Redmond (ed.), St. Martin's Press, 1992, pp. 138-160, especialmente p. 144; H. INDORF: "Political dimensions of Interregional Cooperation: the case of ASEAN and the EEC", *The Round Table*, n° 286, 1983, pp. 119-136. Cfr. la información incluida en la página de la ASEAN en internet sobre sus vínculos con la Unión Europea en

A finales de 1977 se iniciaron los diálogos entre el COREPER y los embajadores de la ASEAN ante la Comunidad, lo que condujo a la primera *Reunión a nivel Ministerial CEE-ASEAN* desarrollada en Bruselas en 1978³⁰⁵. En esta Reunión se decidió concluir un *Acuerdo de Cooperación* que se firmó en la segunda Reunión Ministerial celebrada entre las partes en Kuala Lumpur el siete de marzo de 1980. Dicho Acuerdo establece una cooperación principalmente en materia comercial, económica y relativa al desarrollo³⁰⁶. El Acuerdo de 1980 es bastante modesto en sus pretensiones; no participan del lado de la Comunidad sus Estados miembros; contiene la cláusula de la nación más favorecida (art. 1). Las partes se comprometen, *ad ex.*, a estudiar las posibilidades para eliminar las barreras aduaneras (art. 2), a intensificar sus contactos e incentivar los avances tecnológicos y científicos (art. 3); la Comunidad se compromete a utilizar la vía de los programas comunitarios para acelerar el desarrollo de los Estados de la ASEAN (art. 4). Incluye, igualmente, la posible cooperación en temas variados como la promoción de inversiones, la energía, el desarrollo rural, la protección del medio ambiente y las drogas³⁰⁷. El Acuerdo de Cooperación establece un órgano denominado *Comité de Cooperación Conjunto* con el fin

<http://www.aseansec.org/menu.asp?action=6&content=3>

³⁰⁵ Con posterioridad dichas reuniones se han celebrado con intervalos aproximados de dieciocho meses. El diálogo mantenido entre las partes hasta 1994 aproximadamente se centró en los sectores relativos a la agricultura, la industria, los transportes, los privilegios a través del sistema de preferencias generalizadas o la inversión, *inter alia*. Con posterioridad a la 11ª Reunión Ministerial celebrada en Karlsruhe (Alemania) en 1994, las prioridades en materia de cooperación al desarrollo han dado un giro hacia temas relacionados con la erradicación de la pobreza, la salud y la planificación familiar, el papel de la mujer y el medio ambiente, *inter alia*. En diciembre de 2000 ha tenido lugar la 13ª Reunión Ministerial ASEAN-UE en Vientiane (Laos), tras un intervalo de más de tres años; cfr. el texto de las Declaraciones conjuntas al término de dichas Reuniones en <http://www.aseansec.org/dialog/eur-emm.htm>

³⁰⁶ Cfr. el Acuerdo de cooperación entre la Comunidad Económica Europea e Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia, países miembros de la ASEAN en JO L 144, de 10 de junio de 1980, pp. 2-8. Dicho Acuerdo se estableció para un periodo de cinco años, prorrogándose por periodos de dos años (art. 8).

³⁰⁷ La cooperación en materia de estupefacientes se ha materializado con la puesta en marcha de programas de sustitución de cultivos, prevención, tratamiento, asistencia y readaptación de los afectados. En materia de energía, *v.g.*, se ha establecido un Centro de Investigación y Formación de la Gestión de la Energía en Yakarta -ciudad que alberga la sede de la ASEAN-. Resulta frecuente que la cooperación se desarrolle a través de proyectos nacionales, en vez de utilizar los de ámbito regional, lo que se debe a las importantes diferencias entre los países integrantes de la ASEAN. Por ello la Comunidad ha concluido acuerdos bilaterales con los Estados de esta Organización.

de aplicar el Acuerdo (art. 5)³⁰⁸. A medida que otros Estados se fueron incorporando a la ASEAN, se firmaron protocolos adicionales que extendían dicho Acuerdo a los nuevos miembros³⁰⁹.

Durante la reunión Ministerial CEE-ASEAN de mayo de 1991 se acordó que el Acuerdo de 1980 debía ser revisado, por lo que deberían iniciarse las negociaciones tan pronto como fuera posible. El objetivo de la reforma era celebrar un acuerdo más elaborado. Las negociaciones se interrumpieron *sine die* como consecuencia del conflicto sobre la isla de Timor.

Por otro lado, los Ministros de Asuntos Exteriores de la CE y la ASEAN se reúnen desde 1977 en el seno de las denominadas *conferencias postministeriales* (CPM) que se organizan cada año con motivo del cambio de Presidencia en el Comité Permanente de la ASEAN. En ellas se examinan cuestiones de orden político y económico. Estas Conferencias reúnen igualmente a los *interlocutores del Diálogo*; participan en ellas, aparte de la Unión Europea -antes Comunidad-, los principales países con los que la ASEAN mantiene relaciones comerciales³¹⁰. La Unión Europea se encuentra representada por la *troika* y un miembro de la Comisión responsable de las relaciones con la ASEAN. Este diálogo entre la Comunidad y la ASEAN comenzó en 1981 y se desarrolla cada año.

En la década de los ochenta se tomaron diversas iniciativas para estrechar los vínculos entre ambos organismos, v.g., los *Ministros de Asuntos Económicos* de la Comunidad y de

³⁰⁸ El Comité de Cooperación Conjunto se reúne aproximadamente cada dieciocho meses. La 14ª Reunión del Comité de Cooperación Conjunto CE-ASEAN se desarrolló en Bruselas en 2001. Debido al incremento de la cooperación entre la Comunidad y la ASEAN, el Comité de Cooperación Conjunto ha establecido cinco subcomités que se ocupan del comercio, la ciencia y la tecnología, la cooperación económica e industrial, la silvicultura y los estupefacientes. Sin duda el ámbito de diálogo más delicado entre la Comunidad y la ASEAN ha sido el relativo a los derechos humanos; en la Reunión Ministerial celebra en 1994 se comprometieron a discutir este tema de una manera constructiva.

³⁰⁹ La Unión Europea reafirmó, tras las nuevas adhesiones a la ASEAN, su compromiso de diálogo con la Organización; cfr. *Bol. UE* 6-1997, 1.4.10; 7/8-2000, 1.6.95.

³¹⁰ Entre los que se encuentran EE.UU., Japón, Australia, Nueva Zelanda y Canadá. La CEE fue el primer interlocutor en el diálogo con la ASEAN; *vid.* Commission des Communautés Européennes: "La Communauté Européenne et l'ANASE", *Relations Extérieures*, avril 1991, p. 15.

la ASEAN se reunieron por primera vez en 1985 con el objetivo de reforzar la cooperación económica³¹¹; se estableció un *consejo comercial* CEE-ASEAN para fomentar la participación del sector privado y se creó un *comité mixto de inversiones* en Bangkok y en otras capitales de los miembros de la ASEAN. Recientemente ambas partes han establecido programas sobre educación y de aproximación empresarial; v.g. los programas de becas de intercambio para cursar estudios universitarios, los intercambios entre jóvenes empresarios o el establecimiento de un banco de datos sobre las posibilidades de formación en la UE³¹².

La Unión Europea mantiene contactos con los Estados miembros de la ASEAN en el llamado *Foro Regional de la ASEAN*, creado en 1993, en el que participan además EE.UU., Rusia, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y otros países asiáticos, con el objetivo de asegurar la paz y la estabilidad en la región³¹³. Por otro lado, en 1996 se ha celebrado en Bangkok la primera *Reunión Asia-Europa* en la que han participado los quince Estados de la UE, siete de la ASEAN, Japón, China y Corea del Sur³¹⁴.

RECAPITULACIÓN

Como hemos puesto de relieve, las relaciones entre la Unión Europea/Comunidad Europea y la ASEAN se han ido intensificando a lo largo de los años, principalmente a través del mantenimiento de un diálogo fluido en los ámbitos de interés mutuo. La comunicación entre ambos grupos se inauguró con la creación de un *Grupo de Trabajo Conjunto* que preparó el camino al Acuerdo de Cooperación concluido en 1980 entre la Comunidad Económica Europea y los entonces Estados miembros de la ASEAN en materia

³¹¹ En 1991 volvieron a reunirse en Luxemburgo.

³¹² *Vid.* European Commission: *EU - ASEAN Relations: A Growing Partnership*, OPOCE, Luxembourg, 1998, pp. 34 y ss.

³¹³ En julio de 1999 la *troika* de la UE y el entonces Vicepresidente de la Comisión Europea, Manuel Marín, participaron en el sexto Foro Regional de la ASEAN en Singapur, así como en la Conferencia postministerial de la ASEAN que le siguió; cfr. *Informe General sobre la actividad de la Unión Europea 1999*, Comisión Europea, Bruselas, 2000, pp. 291-292.

³¹⁴ El Foro Regional de la ASEAN ha sido comparado con la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), actual OSCE; *ibid.*, pp. 13 y 30.

comercial, económica y de desarrollo. La celebración de un nuevo Acuerdo más completo figura entre los planes de ambos grupos, aunque para ello deberán superar diversos obstáculos. Ello no ha impedido que las relaciones entre la UE y la ASEAN sean muy dinámicas y variadas, habiendo establecido canales de comunicación exclusivos -como los que reúnen a sus respectivos Ministros- o compartidos con otros sujetos de Derecho -en el *Foro Regional de la ASEAN* o con los *interlocutores del Diálogo*-.

En definitiva, las relaciones entre la ASEAN y la CE/UE se caracterizan por su equilibrio en la búsqueda de formas de vinculación. Aunque la ASEAN, como Organización de cooperación con aspiraciones dirigidas a la integración, no pueda identificarse atendiendo al grado de desarrollo con las que han precedido nuestro estudio, existen entre ellas similitudes en las maneras en que han desarrollado sus vínculos con la Unión Europea. La más relevante consiste en que la Comunidad -al contrario de lo que ocurre en la práctica totalidad de organizaciones internacionales- no participa con el estatuto de observador en los órganos de aquéllas; en vez de ésto, se crean órganos *ad hoc* para estudiar y materializar sus relaciones de acuerdo con los convenios celebrados entre las partes que constituyen los fundamentos principales de sus relaciones, y se mantiene un diálogo a distintos niveles.

El carácter regional y los amplios fines de organismos como la propia ASEAN, el MERCOSUR y la Comunidad Andina matizan las relaciones con la Unión Europea, desarrollándose en un plano más neutral y armónico que suaviza las relaciones comunitarias con organizaciones internacionales "en una sola dirección".

i) LA ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y LA COOPERACIÓN EN EUROPA³¹⁵ (OSCE)

Fue en la Cumbre de Budapest desarrollada durante los días cinco y seis de diciembre de 1994 cuando se decidió que la *Conferencia* para la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) cambiara su denominación por la de *Organización* para la Seguridad y la

315 Sobre esta entidad véase <http://www.osce.org>

Cooperación en Europa (OSCE)³¹⁶. La doctrina se ha ocupado de analizar si aquel acto de reforma nominal hacía justicia a la realidad, esto es, si verdaderamente el *proceso de Helsinki* se ha convertido actualmente en una "Organización internacional", pese a que su acto constitutivo descansa en un instrumento de naturaleza no convencional, como es el Acta Final de Helsinki de 1 de agosto de 1975³¹⁷. Si examinamos el funcionamiento de la OSCE a través de su estructura institucional, no encontramos dificultades para reconocer su existencia como Organización internacional³¹⁸.

Durante la década de los setenta, la CSCE se convirtió en un campo atractivo para aplicar la recién creada Cooperación Política Europea (CPE) entre los Estados miembros de la Comunidad, ya que uno de los tres ámbitos principales de cooperación establecidos en el Acta Final de Helsinki se refería a las cuestiones relativas a la seguridad -el primero de los denominados "cestos"-³¹⁹. De esta forma, aunque la CSCE/OSCE se fundamentó en los principios de soberanía e igualdad entre los *Estados participantes*, desde un principio la Comunidad manifestó que actuaría como un grupo y que se obligaría por los actos emanados de dicha Conferencia³²⁰. El Acta Final de Helsinki, al igual que otros actos y

³¹⁶ Actualmente esta entidad euro-asiático-norteamericana reúne a un total de 55 Estados pertenecientes todos ellos al hemisferio norte, entre los que se encuentran los quince miembros de la Unión Europea.

³¹⁷ Esa misma naturaleza la posee igualmente la "Carta de París para una Nueva Europea", firmada por el Presidente de la Comisión -Jacques Delors- el 21 de noviembre de 1990, junto a los Jefes de Estado y de Gobierno de la CSCE. Dicha Carta resume el *acervo de la CSCE* después de la guerra fría. Al Acta Final de Helsinki y a la Carta de París hace referencia el art. 11.1º del TUE, al servir los principios de estos documentos al objetivo de la PESC de mantener la paz y fortalecer la seguridad internacional.

³¹⁸ La OSCE cuenta con órganos permanentes; se relaciona con otros sujetos de Derecho internacional, posee cierta autonomía y su voluntad jurídica es distinta a la de los sujetos que la componen, aunque en ocasiones se manifieste de forma débil -como ocurre en tantas organizaciones internacionales- confundida con una actuación en común de las partes que lo componen. *Vid.* sobre esta Organización: C. BERTRAND: "La nature juridique de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE)", *RGDIP*, 1998-2, pp. 365-406; F. MARINO MENÉNDEZ: "La Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)", en M. Díez de Velasco, *Las Organizaciones Internacionales*, *op. cit.*, pp. 671-680; B. TARASYUK: "The transformation of the CSCE in an international organization", *Studia Diplomatica*, vol. XLVII, 1994, nº 4, pp. 109-112.

³¹⁹ El segundo de los "cestos" o ámbitos se ocupa de la cooperación en materia de economía, ciencia tecnología y medio ambiente; el tercer "cesto" se refiere a los derechos humanos. *Vid.* J. CARDONA LLORENS: "La dimensión de la seguridad en la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea", *op. cit.*, p. 179.

³²⁰ *Vid.* los artículos de F. CAMERON: "The European Union and the OSCE", *Helsinki Monitor*, 1995, nº 2, pp. 21-31; "The European Community and the CSCE", *The CSCE in the 1990s: Constructing European Security and Cooperation*, M. Lucas (ed.), Baden-Baden, 1993, pp. 265-277; "The Future Relationship and

declaraciones de la CSCE, han sido adoptados no sólo por los Estados de la Comunidad de forma individual, sino también en nombre de la propia Comunidad/Unión. Concretamente, el Acta Final de Helsinki fue firmada por Aldo Moro en su doble calidad de Primer Ministro de Italia y de Presidente en ejercicio del Consejo de las CC.EE. En la sesión final de la Conferencia que precedió a la firma del Acta Final de Helsinki, Aldo Moro declaró que "las conclusiones de la Conferencia serán puestas en práctica (con respecto a terceros países) por las Comunidades en aquellas materias que ya dependen, o dependían posteriormente, de sus competencias" y que, "en lo que concierne a estas materias, la expresión *Estados participantes* que figura en el Acta Final se entenderá como aplicable también a las Comunidades Europeas"³²¹.

La Comunidad Europea nunca ha tenido un lugar propio en la CSCE/OSCE en calidad de *participante de pleno derecho* y mucho menos la Unión Europea. Esporádicamente la Comunidad ha participado con el estatuto de observador en ciertos órganos de la CSCE/OSCE; por este motivo nunca ha podido presentar propuestas como tal. Ahora bien, cuando se tratan cuestiones de carácter económico -del segundo "cesto"-, ciertos funcionarios de la Comisión participan en la delegación nacional del Estado que ostenta la Presidencia de la Unión, integrándose en dicha delegación, aunque dejando constancia de su procedencia. Más aún, desde el inicio de los trabajos en estos temas de naturaleza económica en la CSCE, el representante del Estado miembro que ostentaba la Presidencia de la Comunidad hizo una declaración en la que manifestó que los representantes de la Comisión expresarían el punto de vista de la Comunidad para las cuestiones pertenecientes a los ámbitos cubiertos por competencias y procedimientos comunitarios. En la actualidad,

Division of Responsibilities between the EC and the CSCE", *Redefining the CSCE. Challenges and opportunities in the new Europe*, I. Cuthbertson (ed.), Institute for East West Studies, Finland, 1992, pp. 95-110; A. BREDIMAS: "La participation de la Communauté et des Etats Membres à la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe et aux Conférences sur le Règlement Pacifique des Différends", C. Stephanou (ed.), *La Communauté européenne et ses Etats membres dans les enceintes international*, PUF, Paris, 1985, pp. 121-137, especialmente pp. 123-124; A. PIJPERS: "European Political Co-operation and the CSCE process", *LIEI*, 1984/1, pp. 135-148.

321 Vid. J. GROUX y P. MANIN: *Las Comunidades Europeas en el orden internacional*, op. cit., p. 98. En un principio, ciertos Estados participantes de la CSCE -como la URSS- se oponían a tales manifestaciones procedentes de la Comunidad; sin embargo, gradualmente fueron adoptando una actitud más pragmática sobre la presencia comunitaria, en parte por los cambios en la política exterior soviética y, en parte, por el acercamiento de la Comisión en la Conferencia sobre la Cooperación Económica mantenida en Bonn en 1990.

cuando en el seno de la OSCE se tratan cuestiones que recaen en el *pilar* comunitario, la Comisión actúa de portavoz; cuando lo hacen en los otros dos *pilares*, la Presidencia del Consejo de la Unión es la encargada.

El funcionamiento de la coordinación comunitaria en la CSCE, aunque exitoso en los primeros momentos, no se repitió con la misma intensidad en las reuniones posteriores³²². A partir de 1984, la situación mejoró al acordarse una extensión de la cooperación en materia económica y medioambiental en la CSCE. En 1989 en una reunión mantenida en Sofía, el Estado miembro que ejercía la Presidencia de la Comunidad utilizó por primera vez una *doble identificación* que incluía junto al nombre de su país las palabras *Comunidad Europea* -posteriormente transformadas en *Unión Europea*-. Este dato que a simple vista parece tener escasa trascendencia, posee un gran valor simbólico ya que la Comunidad fue "aceptada" por el resto de los participantes en la OSCE como una delegación *bicéfala* en pugna por intervenir en un foro internacional de acuerdo con sus reglas internas³²³. En junio de 1990 el Consejo Europeo de Dublín señaló que la Comunidad debería desempeñar un papel más activo en la CSCE; para ello era necesario una mayor coordinación entre los miembros de la Comunidad para la búsqueda de posiciones comunes. En las reuniones posteriores celebradas en el marco de la CSCE la cooperación comunitaria no fue tan amplia como se esperaba³²⁴.

La Comisión Europea ha presionado a los miembros de la UE para que coordinaran sus posiciones en el seno de la OSCE³²⁵. En la actualidad la coordinación entre los Quince se

³²² V.g., en las reuniones de Belgrado, Montreal, Malta, Madrid y Estocolmo.

³²³ Fue concretamente en la reunión de Bonn celebrada en abril de 1990 cuando la Comunidad logró que el proyecto del documento que había confeccionado fuera aceptado prácticamente en su totalidad. Las conclusiones de Bonn, que trataban las cuestiones esenciales del segundo "cesto", introdujeron la idea comunitaria de transformar las economías planificadas de algunos Estados en economías de mercado, asistiendo a tales países en la reforma; *vid. F. CAMERON, op. cit.*, p. 97.

³²⁴ Aun así, en el Consejo de los Ministros de Asuntos Exteriores de Berlín reunido en 1991, la Comunidad aprobó la convocatoria de una conferencia de paz sobre Yugoslavia, así como el envío de observadores comunitarios a la zona, a los que se unieron observadores de otros cuatro Estados participantes en la CSCE.

³²⁵ La Comisión propuso una serie de ámbitos en las que se podría desarrollar dicha cooperación: ciencia y tecnología -a través de programas de investigación en los que participarían los Estados del Este y Centro de Europa-, telecomunicaciones, medio ambiente, transporte, recursos humanos -existen diversas iniciativas

desarrolla esencialmente en el Grupo de Trabajo de la PESC sobre la OSCE que se reúne por término medio cada dos meses en Bruselas; sin embargo, otras muchas cuestiones que caen bajo la competencia de la OSCE se examinan en una veintena de Grupos de Trabajo en el marco del segundo *pilar*. Éstos adoptan conclusiones que envían a un Comité Político integrado por funcionarios procedentes de las capitales de los Estados miembros de la UE, que discuten, modifican -en su caso- y aprueban tales conclusiones³²⁶. Igualmente en cada una de las *Embajadas* de los Estados miembros de la Unión Europea en Viena se suele designar a un funcionario que se ocupa de las relaciones con esta Organización y todas las semanas se reúne con sus colegas para cooperar y lograr posiciones comunes en diversos ámbitos tratados por la OSCE. En estas reuniones participan generalmente los representantes de la *Delegación de la Comisión Europea ante las Organizaciones Internacionales con sede en Viena*, que se ocupan de los vínculos con la OSCE, *inter alia*³²⁷. Los representantes de esta Delegación acuden a las reuniones de los órganos de la OSCE y constituyen un importante enlace con Bruselas, en donde se desarrolla igualmente dicha coordinación.

Actualmente la Unión Europea se encuentra representada en la OSCE por medio del Estado que ejerce la Presidencia del Consejo de la Unión y por una representación de miembros de la Comisión Europea que se incluye en dicha delegación³²⁸. En la práctica la UE suele expresarse con una sola voz, lo que muestra el importante ejercicio de coordinación en el marco de la PESC.

comunitarias en materia de educación y formación profesional-, energía y cooperación económica, *inter alia*.

³²⁶ Si la cuestión tiene una especial trascendencia para alguno de los Estados miembros de la Unión Europea, se reenvía para que a nivel ministerial se decida la aprobación de las conclusiones o su análisis más detenido en el marco de la PESC; *vid.* F. CAMERON: "The European Union and the OSCE: Future Roles and Challenges", *op. cit.*, p. 26.

³²⁷ Igualmente con la OPEP, las Naciones Unidas y otros organismos como la Oficina de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito o la Organización Internacional de la Energía Atómica. Nos referimos a la capital austriaca porque es ahí donde se encuentran la mayoría de los órganos de la OSCE.

³²⁸ *Vid.* http://www.osce.org/external_co-operation/eu.htm

La Unión Europea está presente en las reuniones de los distintos órganos de la OSCE, como en la *Asamblea Parlamentaria* o en el *Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores*; en este último caso, del lado de la Comisión Europea suelen asistir su Presidente y el Comisario de Relaciones Exteriores³²⁹. Asimismo, la Unión Europea intenta que como mínimo un Ministro de Asuntos Exteriores perteneciente a los Quince forme parte de la *troika* de los *Presidentes en Ejercicio* de la OSCE³³⁰.

Las acciones de la OSCE en el ámbito de la diplomacia preventiva, de la gestión de crisis y de la reconstrucción tras los conflictos se han desarrollado conjuntamente con las Naciones Unidas y la Unión Europea. Concretamente, la UE y la OSCE han desarrollado dos importantes acciones conjuntas:

- Por un lado, a través de las *Misiones de Asistencia en las Sanciones* establecidas por la CSCE en 1992 en los Estados limítrofes tras las sanciones impuestas a la República Federal de Yugoslavia por el Consejo de Seguridad de las NU. Se estableció un Comité de Sanciones en Bruselas financiado por la UE y en el que desarrollaron su trabajo funcionarios de la Unión. En febrero de 1993 el Comité de Altos Funcionarios de la CSCE designó a un "Coordinador Conjunto CSCE-UE en materia de Sanciones" cuya tarea ha consistido en apoyar la implementación de las sanciones impuestas a Serbia y Montenegro³³¹.

- Por otro lado, el *Pacto de Estabilidad* constituye igualmente un ejemplo de cooperación entre estas dos Organizaciones³³². La UE ha sido criticada por no haber

³²⁹ V.g., en la celebrada en noviembre de 2000 o en las reuniones de Estambul de noviembre de 1999; cfr. *Informe General sobre la actividad de la Unión Europea 2000*, Comisión Europea, Luxemburgo, 2001, pp. 232-234, 261.

³³⁰ El Presidente en Ejercicio -*Chairman in Office*- es un cargo que rota anualmente y lo ocupa el Ministro de Asuntos Exteriores de uno de los Estados participantes de la OSCE. En el 2000 correspondió a Austria, al año siguiente a Rumanía, en el 2002 a Portugal y en el 2003 corresponderá a Holanda.

³³¹ La Unión Europea se ha vinculado con la OSCE a través de otros medios, *ad ex.*, con el Grupo "Amigos de Albania" establecido en 1998 o mediante el programa TACIS en la Misión de la OSCE en Moldavia.

³³² Vid. sobre el mismo F. BENOÎT-ROHMER: "Conclusion du Pacte de stabilité en Europe", *RTD eur.*, 31 (2), 1995, pp. 273-277; E. CONDE PÉREZ: *La Protección de las Minorías Nacionales en la OSCE*, Servicio de Publicaciones Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Madrid, 2001, pp. 140-146; "European

consultado suficientemente a la OSCE durante la fase primera de tal iniciativa; ello se subsanó una vez establecidas las Mesas Redondas Regionales en las que participó con el objetivo de contribuir al establecimiento de relaciones de buena vecindad, incluidos los asuntos relativos a las minorías y a las fronteras³³³. El Pacto de Estabilidad fue adoptado por los entonces 52 Estados participantes de la CSCE en la Conferencia final mantenida en París en marzo de 1995. Dicha Pacto -que no es un tratado internacional- constituye una de las primeras acciones comunes de la UE en el marco de la PESC destinada a incentivar a los países de la Europa Central y Oriental, así como a los Estados bálticos, poniendo fin a las tensiones y crisis, e instaurando relaciones de buena vecindad y de cooperación en Europa³³⁴. El Pacto, aunque gestado por la UE, fue transmitido a la CSCE como depositaria, quedando ésta encargada de su aplicación. Dentro de esta línea, el Consejo de la Unión de mayo de 1999 adoptó el Pacto de Estabilidad para el Sureste de Europa que quedaría nuevamente en manos de la OSCE. En la Reunión en la Cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno de esta Organización mantenida en Estambul en noviembre de 1999 se encomendó al Comité Permanente que desarrollara una estrategia para apoyar dicho Pacto, lo que hizo en marzo de 2000.

La OSCE ha sido propuesta como institución "paraguas" bajo la cual se puede organizar la "arquitectura de seguridad europea". El objetivo consiste en intentar reducir la "sopa alfabética" de instituciones con competencias en materia de seguridad -la OTAN, la propia CSCE/OSCE, la UE o, hasta hace poco, la UEO-³³⁵. Concretamente en la reunión del

Union Issues Declaration for 20th Anniversary of the signing of the Helsinki Final Act", *OSCE Newsletter*, vol. 2, nº 8, 1995; V. RAMELOT y E. REMACLE: *L'OSCE et les conflits en Europe*, Les dossiers du GRIP, Bruxelles, 1995, pp. 29-33, 99 y ss.

³³³ Cfr. el documento de conclusión de la Conferencia inaugural a un Pacto de Estabilidad para Europa. Igualmente se señala que la UE creará un grupo que se reunirá periódicamente, en el que podrán participar los Estados miembros y la CSCE, cuya misión consistirá principalmente en facilitar el desarrollo de sus progresos; *vid.* respectivamente los puntos 2.11 y 4.12 de la Decisión del Consejo de 14 de junio de 1994 relativa a la prosecución de la acción común referente a la conferencia de lanzamiento del Pacto de Estabilidad, 94/367/PESC, *DO L* 165, de 1 de julio de 1994, pp. 2-6.

³³⁴ El Pacto de Estabilidad fue una iniciativa del Primer Ministro francés Edouard Balladur presentada en 1993. En junio de ese mismo año la UE la hizo suya en el Consejo Europeo de Copenhague.

³³⁵ Dicha *alphabet soup* puede aumentar si nos atenemos a una noción de "seguridad" amplia. Cfr. F. CAMERON: "The European Community and the CSCE", *op. cit.*, p. 273.

Consejo de la CSCE en Praga en 1992 se puso de relieve la necesidad de mantener una estrecha cooperación entre estos organismos, para evitar el solapamiento de sus respectivas actuaciones. Conseguir imbricar adecuadamente las tareas de estas organizaciones no resulta una labor sencilla. En la Cumbre de Estambul se adoptó la *Carta para la Seguridad Europea*, que fue firmada por los Jefes de Estado y de Gobierno de los entonces 54 participantes y el Presidente de la Comisión Europea. En dicha Carta se definen los desafíos comunes y los fundamentos de la seguridad europea para el principio del próximo milenio; describe la respuesta e instrumentos comunes con los que cuenta la OSCE, incluyendo una "Plataforma sobre la Seguridad Cooperativa", que constituye la continuación de una propuesta de la UE cuyo objetivo es reforzar la interacción de la OSCE y otras organizaciones e instituciones vinculadas con la seguridad en la región en que la OSCE es competente.

Una coordinación efectiva entre los Estados miembros de la Unión Europea en el marco de la OSCE llevará a otros Estados participantes en dicha Organización a sumarse a sus propuestas -como sucede con frecuencia en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas-. El futuro papel de la UE en la OSCE dependerá en gran medida de su capacidad de afirmarse como sujeto de Derecho internacional, actuando como un ente autónomo que intente salvar los obstáculos que impiden su participación de pleno derecho.

j) LA UNIÓN EUROPEA OCCIDENTAL (UEO). LA ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE (OTAN)

Las relaciones que la Comunidad Europea ha mantenido con la Unión Europea Occidental y la OTAN fueron prácticamente inexistentes hasta que la Unión Europea comenzó a operar con su incierta condición jurídica.

La interconexión que ha existido entre la Unión Europea y estas dos organizaciones con competencias en el ámbito de la seguridad, nos lleva a examinar las relaciones entre la Unión Europea y la UEO, como un proceso que, finalmente, está desembocando en la absorción de esta última en la Unión -epígrafe j).1-; para pasar, a continuación, a describir las formas de relación existentes con la OTAN -epígrafe j).2-.

j).1 LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y LA UNIÓN EUROPEA OCCIDENTAL (UEO)³³⁶

La participación de la Comunidad Europea con el estatuto de observador en la Asamblea Parlamentaria de la Unión Europea Occidental -y excepcionalmente en algún otro órgano- constituyó durante muchos años el único vínculo entre estas Organizaciones³³⁷. Hubo que esperar a que el Tratado de Maastricht de 1992 creara la Unión Europea para que, en el ámbito de cooperación establecido bajo el nombre de la PESC, se decidiera establecer una sólida coordinación con la hasta entonces "aletargada" Unión Europea Occidental. La UEO aparecía, entonces, como "una organización-bisagra orientada a ampliar desde su propio foro las bases de una colaboración cada vez mayor entre los Estados del entorno de la Comunidad Europea en búsqueda de una *Europa (comunitaria) de la seguridad y la defensa*"³³⁸.

³³⁶ La página de la Unión Europea Occidental en *internet* mantiene aún algunos archivos en <http://www.weu.int>

³³⁷ Vid. sobre este tema D. DORMOY: "Recent developments regarding the law on participation in international organisations", *International Law: Theory and Practice*, Essays in Honor of Eric Suy, Kluwer International Law, The Hague, 1998, pp. 323-332. Entre la extensa bibliografía que se ha ocupado de las relaciones entre la UE, la UEO y la OTAN destaquemos: M.J. AZNAR GÓMEZ: "¿Es posible una *identidad europea de defensa*? Aspectos recientes en la evolución normativa e institucional?", *RDCE*, nº 4, julio/diciembre 1998, pp. 619-638; F. CAMERON: "The Role of the EU and WEU in European Security", *European Security*, G. Kümmel et al. (ed.), St. Martin's Press, London, 1997; J. CUTILEIRO: "WEU's pivotal position between the Atlantic Alliance and the European Union", *Press Review*, Reykjavic, September 1996; A. DEIGHTON (ed.): *Western European Union 1954-1997: Defence, Security, Integration*, St Antony's College, Oxford, 1997; A. FORSTER: "The European Community and Western European Union", *Disconcerted Europe*, C. Anstis et al. (ed.), Westview Press, Boulder, 1994, pp. 48-74; H. HOLTHOFF: "WEU's pivotal position between the Atlantic Alliance and the European Union", Geneva Center for Security Policy, February 1997; G. DE MONTOLIU ZUNZUNEGUI: "La multinacionalidad en las organizaciones de defensa europeas. Aspectos generales", *Cuadernos de Estrategia*, nº 90, 1997, pp. 41-65; P. VAN HAM: "The EU and WEU: from cooperation to common defense", *The Politics of European Treaty Reform. The 1996 Intergovernmental Conference and beyond*, G. Edwards y A. Pijpers (ed.), Pinter, London, 1997, pp. 306-325; M. ORTEGA CARCELÉN: "Quelques questions juridiques", *L'UEO à cinquante ans*, G. Lenzi (dir.), Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO, Paris, 1998, pp. 1-14; M. ROBLES CARRILLO: *La Unión Europea Occidental y la cooperación europea en materia de seguridad y defensa*, McGraw-Hill, Madrid, 1997.

³³⁸ Vid. M. PÉREZ GONZÁLEZ: "Las organizaciones de cooperación preferentemente militar", en M. Díez de Velasco, *op. cit.*, p. 523.

El objetivo final que se tenía en mente era reactivar la UEO al lado de la Unión Europea, de modo que cuando existiera una voluntad suficiente por parte de los Quince y se hubieran salvado los obstáculos derivados de la participación en la OTAN de la mayoría de los Estados de la Unión, la UEO quedara absorbida en la Unión Europea. De esta forma lograríamos la construcción *completa* de una Europa integrada extendida, igualmente, a la seguridad y a la defensa³³⁹.

Examinemos esa **evolución** que acabamos de apuntar, recogida implícitamente en las sucesivas reformas al Tratado de la Unión Europea y en las declaraciones anejas al mismo.

Uno de los objetivos de la Unión consiste en "afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común (...) que podría conducir a una defensa común, *de conformidad con las disposiciones del artículo 17*"³⁴⁰.

En la primera **Declaración de los miembros de la UEO** aneja al TUE se incluyen diversas medidas tendentes a conseguir el acercamiento entre ésta y la UE, entre las que destaca el traslado a Bruselas de la sede del Consejo y la Secretaría de la UEO³⁴¹. En la *Declaración relativa a la UEO* aneja al TUE en su segunda versión de 1997 (Amsterdam)³⁴², "la UEO confirma que cuando la Unión Europea recurra a ella para

³³⁹ Cfr. sobre esta pretensión en la "Plataforma sobre los intereses europeos en materia de seguridad", adoptada por el Consejo de Ministros de la UEO reunido en La Haya en octubre de 1987.

³⁴⁰ Cfr. el artículo 2 del TUE. La parte en cursiva ha sido añadida por el Tratado de Amsterdam al antiguo art. B del TUE en su primera versión.

³⁴¹ Otra vía importante de aproximación entre ambos Organismos, recogida en la segunda de las *Declaraciones de los Estados que son miembros de la UEO* aneja al TUE en su primera versión, consistió en proponer a los miembros de la UE que no lo eran de la UEO -Dinamarca, Irlanda y Grecia- a que se adhirieran a esta última -lo que hizo Grecia en 1995- y, en caso de no ser viable dicha adhesión, a participar con el *status de observador* -lo que hicieron los otros dos Estados, más los nuevos miembros de la Unión Europea tras la ampliación de 1995-. Simultáneamente se invita a los otros Estados miembros europeos de la OTAN a que adquirieran el estatuto de *miembros asociados* de la UEO -Islandia, Noruega y Turquía-. En la Declaración de Kirchberg de 1994 se incluye una nueva categoría de *asociados* para los Estados de Europa Central y del Este. Se trataba, en definitiva, de lograr una mayor implicación entre los 27 sujetos que participaban en el marco de la UEO con diferentes estatutos, con vistas a una posible intervención de los observadores y asociados en las operaciones de la UEO.

³⁴² La Declaración número 30 incluida en el Tratado de Maastricht fue adoptada el 10 de diciembre de 1991

elaborar y poner en práctica las decisiones de la Unión relativas a las misiones a las que se hace referencia en el apartado 2 del artículo 17 del Tratado de la Unión Europea, todos los Estados miembros de la Unión tendrán derecho a participar plenamente en dichas misiones, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 17 del Tratado de la Unión Europea" (apdo. 6)³⁴³. La medida tendente a acercar a los Estados de la UE que no disfrutaban de la condición de miembro en la UEO, incluida en la segunda Declaración de los Estados de la UEO aneja al Tratado de Maastricht, se hacía extremadamente necesaria para hacer viable su participación en dichas misiones.

A lo largo de estos años la Unión Europea ha demandado a la UEO que pusiera en práctica acciones con repercusiones en el ámbito de la defensa, de acuerdo con el apdo. 3º del art. 17 del TUE³⁴⁴.

por los Estados de la UEO. La segunda "Declaración de la UEO sobre el papel de la UEO y sus relaciones con la UE y la Alianza Atlántica" fue adoptada por el Consejo de Ministros de la UEO el 22 de julio de 1997 y recogida en la Declaración número 3 aneja al Tratado de la Unión Europea en su segunda versión. La estructura de dichas Declaraciones es idéntica: una primera parte se dedica a las relaciones de la UEO con la UE (A.), la segunda parte a las relaciones de la UEO con la Alianza Atlántica (B.), la siguiente al papel operativo de la UEO (C.). Únicamente la primera Declaración incluía una última parte (D.) relativa a otras medidas para reforzar la relación entre la UE y la UEO.

³⁴³ El TUE y las Declaraciones de los Estados de la UEO anejas al mismo establecen implícitamente una subordinación funcional y, por tanto, jurídica, de la UEO a la Unión Europea, concretamente al Consejo de esta última. El art. 17.2º TUE incluye las denominadas *misiones Petersberg*, esto es, "las misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz", definidas en la Declaración *Petersberg* adoptada en el segundo Consejo ministerial de la UEO organizado por Alemania en junio de 1992.

³⁴⁴ La Unión Europea ha solicitado al Centro de Satélites de la UEO que realizara una misión de vigilancia general de la seguridad en Kosovo a partir de noviembre de 1998, en la que también han participado la OTAN y la OSCE; cfr. <http://www.weu.int/fra/info/kosovo.htm>. La UE ha demandado a la UEO a que ponga en práctica una acción conjunta relativa al desminado en Croacia, iniciándose dicha operación en mayo de 1999; vid. la Decisión del Consejo de 9 de noviembre de 1998 adoptada sobre la base del apdo. 2 del artículo J.4 del TUE relativa a la aplicación de una Decisión del Consejo sobre una acción específica de la Unión en el ámbito de la ayuda a la retirada de minas, en *DO L 300*, de 11 de noviembre de 1998, p. 2; cfr. <http://www.weu.int/fra/info/madueo.htm>. En julio de 1999 comenzó una nueva fase de una misión solicitada por la UE a la UEO que tiene como objetivo reestructurar la policía albanesa; esta operación se ha coordinado con la OSCE y la propia UE; cfr. <http://www.weu.int/fra/emcp/info.htm>. A estas dos últimas misiones hace referencia la Declaración de Marsella adoptada por el Consejo de Ministros de la UEO el 13 de noviembre de 2000. Por otro lado, en la Acción común de 15 de julio de 1996, se reconoce el valor de la contribución de la UEO a la administración de Mostar por parte de la UE, vid. el art. 6 de esta Acción común en *DO L 185*, de 24 de julio de 1996, pp. 2-4.

El **Protocolo sobre el artículo 17 anejo al TUE** en su segunda versión incluye la elaboración por parte de la Unión Europea, junto con la UEO, de acuerdos de cooperación más intensa "en un plazo de un año a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam". Cumpliendo con lo estipulado, tan solo nueve días después de la entrada en vigor del TUE, la UE aprobó el texto por el que se establecen los **Acuerdos de cooperación más intensa entre la UE y la UEO**³⁴⁵. En la parte introductoria, como ya hiciera el art. 17 TUE, se señala que las relaciones institucionales entre las dos Organizaciones tienen como objetivo la posible integración de la UEO en la UE si así lo decidiera el Consejo Europeo, que recomendaría la adopción de dicha decisión a los Estados miembros de acuerdo con sus respectivas normas constitucionales³⁴⁶. De forma extensa y pormenorizada se incluyen acuerdos con el fin de mejorar la coordinación de los procedimientos de consulta y de toma de decisiones de la UE y la UEO (A.), relativos a reuniones conjuntas de los órganos competentes de ambas organizaciones (B.), sobre la armonización, en lo posible, de las secuencias de sus Presidencias, así como sus normas y prácticas administrativas (C.), sobre las actividades emprendidas por sus respectivos Secretarios (D.), permitiendo a los órganos competentes de la UE -entre ellos la Unidad de planificación de la política y de alerta rápida³⁴⁷- el acceso a los recursos del Estado Mayor, del Centro de Satélites y del Instituto de Estudios para la Seguridad de la UEO (E.), cooperando en el ámbito del armamento (F.), garantizando una cooperación con la Comisión Europea (G.) y llegando a arreglos en materia de seguridad, como los aplicables al tratamiento de la información clasificada de una Organización a otra (H.).

³⁴⁵ Cfr. la Decisión del Consejo de la Unión Europea de 10 de mayo de 1999 en virtud de la cual se aprueban los Acuerdos de cooperación más intensa entre la UE y la UEO con arreglo al Protocolo sobre el artículo 17 del TUE en *DO L 153*, de 19 de junio de 1999, pp. 1-27.

³⁴⁶ *Vid.* el párrafo segundo del apdo. 1º del art. 17 TUE. Dicho párrafo ha sido eliminado por el Tratado de Niza.

³⁴⁷ La Declaración número 6 aneja al Tratado de la Unión Europea en su segunda versión se ocupaba ya del establecimiento de una *Unidad de planificación de la política y de alerta rápida* que quedará bajo la responsabilidad del Secretario General del Consejo de la Unión -o Alto Representante de la PESC-. Se señalaba que esta unidad estaría formada por personal procedente de la Secretaría General del Consejo, de los Estados miembros de la Unión, de la Comisión y de la UEO.

Estos Acuerdos de cooperación más intensa entre la UE y la UEO nos han llamado la atención porque constituyen una suerte de *ius ad tractatum* entre un ente con subjetividad internacional reconocida (la UEO) y otro en proceso de maduración (la Unión Europea)³⁴⁸. Aunque estos Acuerdos se ajusten al tipo de los incluidos en el art. 24 del TUE, en tanto que son necesarios para llevar a la práctica el Título V relativo a la PESC y pueden ser concluidos con una organización internacional, no siguieron el procedimiento establecido en esta categoría novedosa de acuerdos de ejecución estrenada dos años después de la entrada en vigor del TUE en su segunda versión con un Acuerdo celebrado entre la Unión Europea y la República Federativa de Yugoslavia, que fue aprobado por una Decisión del Consejo en nombre de la Unión Europea³⁴⁹.

El estrechamiento de vínculos entre la UE y la UEO, con el objetivo final de insertar la UEO en la Unión Europea, requería la adopción de decisiones por parte de esta última tendientes al establecimiento de las estructuras de defensa que permitan el desarrollo de una **política europea común de seguridad y defensa**³⁵⁰. De esta forma la Unión podría dotarse de capacidades militares y quedaría legitimada para adoptar decisiones para desempeñar su papel en la escena internacional en materia de prevención de conflictos, de gestión de crisis y de operaciones de mantenimiento de la paz (*misiones Petersberg*). Así, en el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999 se prevé la transferencia por parte de la UEO a la UE de aquellas funciones que son necesarias para la realización de dichas misiones. En el siguiente Consejo Europeo celebrado en Helsinki en diciembre, se mantuvo

³⁴⁸ Fijémonos, v.g., en el canje de notas en materia de seguridad entre el Secretario General del Consejo de la UE y el Secretario General de la UEO incluido en el anexo V a los Acuerdos de cooperación; *vid.* DO L 153, de 19 de junio de 1999, pp. 18-21. No existen diferencias importantes relativas al contenido, la forma de aquél y los canjes de notas concluidos entre la Comisión, en nombre de la Comunidad, y otras organizaciones internacionales, de los que nos ocupamos en el Capítulo III de este trabajo e incluimos en la categoría de tratados internacionales sometidos al ordenamiento jurídico internacional.

³⁴⁹ Ni en la parte introductoria de los Acuerdos de cooperación más intensa concluidos entre la UE y la UEO, ni en la Decisión del Consejo de la Unión que los aprueba hay mención alguna al art. 24 TUE. Tampoco se alude a la recomendación de la Presidencia que sirve al Consejo como base para celebrar los acuerdos; lo que sí hace el Acuerdo entre la UE y la República Federativa de Yugoslavia, *vid.* en DO L 125, de 5 de mayo de 2001, pp. 1-4, y el Acuerdo de agosto de 2001 entre la UE y la ex República Yugoslava de Macedonia, *vid.* DO L 241, de 11 de septiembre de 2001, pp. 1-4.

³⁵⁰ El agravamiento de la crisis de Kosovo en 1998 impulsó a los Gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea a articular su voluntad en una política europea de seguridad y de defensa.

la determinación de desarrollar una capacidad autónoma consistente en decidir -en los supuestos en los que la OTAN como tal no se comprometa-, dirigir y llevar a cabo operaciones militares bajo la dirección de la Unión Europea como respuesta a crisis internacionales que pueden originarse³⁵¹. En marzo de 2000 se establecieron de forma provisional los órganos de la nueva estructura de defensa de la Unión, concretamente, el Comité Político y de Seguridad (COPS) -*vid.* el art. 25 TUE tras la reforma operada en Niza-, el Comité Militar y el núcleo del futuro Estado Mayor³⁵². En la Cumbre de Laeken de diciembre del 2001 celebrada bajo la Presidencia belga, los ministros de Defensa de la Unión Europea decidieron que se declarara operativa la *Fuerza de Reacción Rápida de la Unión Europea*³⁵³.

El traspaso de responsabilidades en materia de gestión de crisis internacionales **de la UEO a la Unión Europea** no ha tenido como consecuencia la terminación del Tratado de Bruselas modificado³⁵⁴; *v.g.*, el art. V, que establece una alianza militar en caso de agresión

³⁵¹ *Vid.* en *Informe General de la Unión Europea 1999*, *op. cit.*, puntos 635 y 636.

³⁵² *Vid.* las decisiones del Consejo de la Unión Europea, de 14 de febrero de 2000, en *DO L 49*, de 22 de febrero de 2000, pp. 1-3. El Comité Militar de la Unión Europea ha sido establecido de forma oficial y definitiva en virtud de una Decisión del Consejo de 22 de enero de 2001. Se encuentra integrado por los Jefes del Estado Mayor de la Defensa de los Estados miembros, que son representados por sus delegados militares; *vid.* *DO L 27*, de 30 de enero de 2001, pp. 4-6. Cfr. sobre las nuevas estructuras político-militares de la UE, L.N. GONZÁLEZ ALONSO: "La política Europea de Seguridad y Defensa después de Niza", *RDCE*, nº 9, enero/junio 2001, pp. 197-238; J. J. URBINA: "Reflexiones en torno a la configuración de una política de seguridad y defensa en el seno de la Unión Europea", *RDCE*, nº 10, julio/diciembre 2001, pp. 439-471, especialmente pp. 450 y ss.

³⁵³ *Vid.* la Declaración nº 1 relativa a la Política Europea de Seguridad y de Defensa aneja al Acta Final de la CIG de 2000. La Fuerza de Reacción Rápida quedará integrada por unos 60.000 soldados, cuando se encuentre plenamente formada en el 2003. Ahora bien, los miembros de la UE se han cuidado de afirmar que esta Fuerza no constituye un ejército *de la Unión Europea*, sino una puesta en común de medios por parte de los Estados de la Unión. En la Cumbre de Laeken los Quince expresaron su voluntad de participar en una operación militar multinacional bajo el paraguas de las Naciones Unidas, en la que participarían entre 3.500 y 5.000 soldados de los distintos países miembros de la Unión que serán desplazados a Afganistán para garantizar la transición política. Otras posibles operaciones que se están estudiando son el envío de fuerzas policiales a Bosnia y de soldados a Macedonia.

³⁵⁴ El Tratado de Bruselas o de colaboración en materia económica, social y cultural y de legítima defensa colectiva se firmó el 17 de marzo de 1948, fue enmendado por el Protocolo que lo modifica y completa de 23 de octubre de 1954, que es el que establece la UEO como sujeto de Derecho internacional. Dicho Protocolo se encuentra en vigor desde el 27 de marzo de 1990. Las partes contratantes del Tratado de Bruselas modificado son todos los Estados miembros de la Unión Europea excepto Irlanda, Dinamarca, Finlandia, Suecia y Austria.

armada y de conformidad con el art. 51 de la Carta de las NU, necesita una continuación entre sus diez Estados miembros -los antiguos integrantes de la UEO- ya que no se ha logrado un acuerdo entre los Quince para comprometerse a través de un pacto de legítima defensa colectiva³⁵⁵. Igualmente sucede con las cuestiones relativas a la cooperación en materia de armamento³⁵⁶. En definitiva, la UEO subsistirá por el momento con funciones y estructura institucional residual, "una vez cumplida su misión de plataforma de lanzamiento de una política autónoma de la UE en este campo"³⁵⁷.

Entre las diversas medidas que se han adoptado para permitir la asunción por la UE de las funciones de la UEO se encuentran las siguientes:

- La UE y la UEO han llegado a acuerdos en virtud de los cuales el Consejo de la Unión Europea puede tener acceso directo a los trabajos y análisis realizados por la UEO.
- La Secretaría de la UEO se incorpora a la del Consejo de la UE, tomando éste la dirección política de la UEO³⁵⁸.
- Los ministros de la UEO han suspendido la aplicación de los mecanismos de consulta en vigor existentes entre la OTAN y la UEO³⁵⁹.

³⁵⁵ El art. V del Tratado de Bruselas modificado señala que: "En caso de que una de las Altas Partes Contratantes fuere objeto de una agresión armada en Europa, las otras, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, le prestarán ayuda y asistencia por todos los medios a su alcance, tanto militares como de otra índole".

³⁵⁶ El art. IX del Tratado de Bruselas modificado se refiere a la elaboración de un informe anual por el Consejo de la UEO que dará cuenta de sus actividades, en particular, en materia de control de armamentos y que presentará a la Asamblea.

³⁵⁷ *Vid.* L.N. GONZÁLEZ ALONSO: "La política Europea de Seguridad y Defensa después de Niza", *op. cit.*, p. 231.

³⁵⁸ La figura del Secretario General del Consejo de la Unión Europea ocupó el cargo de Secretario General de la UEO desde el 25 de noviembre de 1999. Que este puesto sea desempeñado por el antiguo Secretario General de la OTAN durante el periodo 1995 a 1999, ha contribuido a mantener una postura práctica y realista en torno a los problemas con los que se enfrenta la pretendida política común europea de seguridad y defensa.

³⁵⁹ En la Declaración de Marsella de noviembre de 2000 elaborada por el Consejo de Ministros de la UEO se señala que dichas funciones y estructuras residuales serían efectivas como muy tarde el 1 de julio de 2001. En la Declaración de Oporto de mayo de 2000, los Ministros de Asuntos Exteriores de la UEO se congratulaban

- El Centro de Satélites y el Instituto de Estudios para la Seguridad dependientes de la UEO se han convertido en agencias de la UE³⁶⁰.

- La Asamblea de la UEO ha propuesto la creación de una "Asamblea de Seguridad y Defensa Europea" en una sesión plenaria especial celebrada en Lisboa en marzo de 2000. El objetivo de su "reconversión" consiste en realizar un seguimiento a las actividades de los distintos cuerpos de seguridad de la UE por parte de los parlamentarios procedentes de los Quince de la Unión y de sus candidatos a la ampliación³⁶¹.

Esta nueva situación ha sido tenida en cuenta implícitamente en el Tratado de Niza de 26 de diciembre de 2001, que ha "aligerado" sus referencias a la UEO, concretamente eliminando el apdo. 3º del art. 17 del TUE y el párrafo segundo del apdo. 1º de esta disposición. Ahora bien, el rápido desmantelamiento de la UEO impulsado por el ritmo marcado por los últimos Consejos Europeos para consolidar una política europea de seguridad y defensa de la Unión ha llevado a una situación un tanto ambigua.

Más ardua es la cuestión relativa a la presunción de la existencia de dos sujetos de Derecho internacional para transferir determinadas funciones de la UEO a la UE. Para que dicha transferencia sea posible debemos mantener para la Unión Europea siquiera un subjetividad embrionaria que le permita hacerse cargo de tales competencias como un sujeto autónomo³⁶²; en otro caso, estaríamos ante un supuesto de "devolución" de competencias de la UEO a los Estados que gozaban en dicha Organización de un estatuto de

de las medidas adoptadas por la Presidencia portuguesa de la UEO para preparar la transmisión de las competencias que esta Organización estuviera en condiciones de ceder a la UE en el ámbito de la gestión de crisis (apdo. 4º).

³⁶⁰ El Centro de Satélites fue establecido en Torrejón de Ardoz en abril de 1993. El Instituto de Estudios sobre la Seguridad se encuentra en París y comenzó a funcionar en julio de 1990.

³⁶¹ Uno de los pocos archivos que se mantienen en la página de la UEO en *internet* es el relativo a su Asamblea, que ya aparece como "Asamblea Provisional de Seguridad y Defensa Europea"; cfr. <http://www.assembly-weu.org/en/presentation/maastricht.html>

³⁶² Vid. P. VAN ACKERE: *L'Union de l'Europe Occidentale, Que sais-je?*, Presses Universitaires de France, Paris, 1995, p. 114.

miembro de pleno derecho y, de una excepcional extensión competencial a los Estados de la UE que no tenían la condición de miembros en la UEO, esto es, a los observadores.

j).2 LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y LA ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE³⁶³ (OTAN)

Hasta hace poco, el estudio de las relaciones entre la Unión Europea y la OTAN hubiera centrado nuestra atención en dos cuestiones: por un lado, la participación de la Comunidad con un estatuto de observador no permanente en la Asamblea Parlamentaria de la OTAN³⁶⁴; por otro lado, el examen de ciertas disposiciones del Tratado de la Unión Europea que de alguna manera afectan a las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte³⁶⁵ -teniendo en cuenta que once de los quince Estados de la Unión Europea lo son a su vez de la OTAN-³⁶⁶.

Actualmente, estamos siendo testigos de un importante acercamiento entre la Unión Europea y la OTAN motivado, *inter alia*, por el desmoronamiento de la Unión Europea Occidental (UEO), que había sido lanzada por la Unión, de una manera un tanto "ficticia", para convertirse en su "brazo armado" o componente defensivo y ser absorbida finalmente por ésta. El vínculo que durante casi una década se ha mantenido entre la UE y la UEO ha incidido en el "desarrollo de la identidad europea de seguridad y defensa dentro de la

³⁶³ Sobre la OTAN véase <http://www.nato.int>

³⁶⁴ Antes del 1 de junio de 1999 se denominaba Asamblea del Atlántico Norte. Este órgano singular de la OTAN reúne a 214 parlamentarios de los 19 Estados que actualmente son miembros de la OTAN y otros tantos procedentes de los 17 miembros asociados. Su objetivo es servir de foro para el diálogo en el marco de la OTAN, promoviendo el entendimiento entre sus componentes. Concretamente es la "subcomisión sobre las relaciones transatlánticas y europeas", dependiente de la comisión política, la que se ocupa de los vínculos entre la UE y la OTAN. *Vid.* sobre la Asamblea Parlamentaria de la OTAN <http://www.naa.be>

³⁶⁵ El Tratado del Atlántico Norte se firmó en Washington el 4 de abril de 1949. Entró en vigor el 24 de agosto de ese mismo año. España se adhirió al mismo el 30 de mayo de 1982.

³⁶⁶ Son miembros de la OTAN los Estados de la Unión Europea -excepto Suecia, Finlandia, Austria e Irlanda- más EE.UU., Canadá, Noruega, Turquía, Islandia, Hungría, la República Checa y Polonia.

Alianza Atlántica"³⁶⁷. En definitiva, la UEO ha servido como puente entre la UE y la OTAN. Detengámonos en esta evolución:

En el artículo 30 del **Acta Única Europea** ya se señalaba que las disposiciones del Título relativo a la cooperación europea en materia de política exterior no obstarían a "la existencia de una cooperación más estrecha, en el área de la seguridad, entre determinadas Altas Partes Contratantes en el marco de la Unión Europea Occidental y de la Alianza Atlántica". Las Altas Partes Contratantes debían intensificar su cooperación ante las organizaciones internacionales junto a la Comisión³⁶⁸.

Esas primeras referencias relativas a la compatibilidad con las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte se ampliaron y recogieron de forma pormenorizada en el Título V del **Tratado de la Unión Europea** en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)³⁶⁹. El apdo. 4º del art. 17 presenta la otra cara al señalar que "(l)as disposiciones del presente artículo no serán óbice al desarrollo de una cooperación reforzada entre dos o varios Estados miembros en el plano bilateral, en el marco de la Unión Europea Occidental (UEO) y de la OTAN, siempre que esta cooperación no contravenga ni obstaculice la que se contempla en el presente título"³⁷⁰. En definitiva, la cooperación en materia de seguridad entre la UE y otras organizaciones, fundamentalmente en la OTAN, era una cuestión que había que trabajar para evitar incompatibilidades con el

³⁶⁷ En palabras del apdo. 9 de la Declaración de los Estados de la UEO aneja al Tratado de Amsterdam. La *identidad europea de seguridad y de defensa* (IESD) fue finalmente aceptada en el seno de la OTAN en la reunión ministerial de 3 junio de 1996 del Consejo del Atlántico Norte en Berlín; *vid.* el apdo. 5º del Comunicado de Berlín en *NATO Review*, nº 44-4, 1996, pp. 30-35.

³⁶⁸ Cfr. el inciso c) del apdo. 6 y el apdo. 9 del art. 30 del AUE.

³⁶⁹ Se dejan "a salvo" las posturas a tal efecto de Estados como Dinamarca, por un lado, e Irlanda, Suecia, Finlandia y Austria, por otro. El art. 17 TUE, en el párrafo segundo de su apdo. 1º, señala que "(l)a política de la Unión con arreglo al presente artículo (...) respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco".

³⁷⁰ Algunas iniciativas en este sentido ha sido el Eurocuerpo, desde 1993 y, dos años después, Eurofor y Euromarfor.

desarrollo de la política común europea de seguridad y defensa. Como ésta se gestaba a través de la UEO, la conexión entre la OTAN y la UEO debía ser fuerte.

Desde un comienzo la OTAN y la UEO han mantenido una relación estrecha, v.g., en el art. IV del Tratado de Bruselas modificado se señalaba que para su ejecución cooperarían estrechamente, con el objetivo de evitar la duplicación de sus funciones. Una de las piezas de esta cooperación ha consistido en el reconocimiento de la complementariedad y la transparencia necesarias entre ambos organismos³⁷¹. Actualmente, las relaciones entre la OTAN y la UE se basan, igualmente, en la transparencia de sus funciones³⁷².

Las dos **Declaraciones de la UEO anejas al TUE** en sus dos versiones han incluido una parte dedicada a "las relaciones entre la UEO y la OTAN" que se centra en el desarrollo de una identidad europea de seguridad y de defensa dentro de la Alianza Atlántica; por ello, se establece que la UEO "continuará realizando esfuerzos orientados a reforzar la cooperación institucional y práctica con la OTAN". Entre las medidas adoptadas a tal fin se encuentran el establecimiento de mecanismos de consulta en situaciones de crisis, la participación activa de la UEO en la elaboración de planes de defensa de la OTAN o los enlaces operativos entre ambos organismos para planificar, preparar y ejecutar operaciones que utilicen medios y capacidades de la OTAN bajo el control político y la dirección estratégica de la UEO (apdo. 12), esto es, la puesta en marcha del concepto de *Fuerzas Operativas Combinadas Conjuntas* (FOCC o CJTF), que permite disponer de capacidades militares separables pero no separadas susceptibles de ser utilizadas por la OTAN, por la UEO y, actualmente, por la Unión Europea³⁷³. La Unión Europea ha señalado que las operaciones

³⁷¹ Dicha transparencia y complementariedad se incluye en el *nuevo concepto estratégico de la Alianza Atlántica*, cuyas bases se establecieron en la Declaración fruto de la Cumbre de Roma de noviembre de 1991. La Declaración nº 30 aneja al TUE en su primera versión se refiere a la transparencia y a la complementariedad al examinar las relaciones entre la UEO y la Alianza Atlántica, (parte B.).

³⁷² Cfr. Anexo 1, Informe de la Presidencia sobre el refuerzo de la política europea común de seguridad y defensa, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Feira, junio de 2000, en <http://www.europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/200006/p000061.htm>

³⁷³ En la reunión conjunta mantenida entre los Consejos de la OTAN y de la UEO en diciembre de 1993 se aprobó que la UEO pudiera usar los medios colectivos de la Alianza Atlántica. A las FOCC hace referencia en su apdo. 3º la Declaración de Kirchberg (Luxemburgo) adoptada por el Consejo de Ministros de la UEO el 9 de mayo de 1994.

que dirija, utilizando los medios y capacidades de la OTAN, "deben respetar plenamente la autonomía de la Unión" en la adopción de decisiones.

La OTAN y la UEO actuaron conjuntamente en una operación de control del embargo decretado por las Naciones Unidas contra Serbia y Montenegro denominada *Sharp Guard*, que colocó bajo un mando único en junio de 1993 las dos operaciones separadas que ambas Organizaciones desarrollaban en el Adriático³⁷⁴. En mayo de 1996 establecieron un mecanismo de intercambio de documentos clasificados y reuniones regulares entre el personal militar y civil de ambos organismos de acuerdo con la Declaración de Birmingham de la UEO.

El proceso de absorción de la UEO en la Unión Europea ha derivado lógicamente en el establecimiento de una cooperación más extensa y elaborada entre **la Unión Europea y la OTAN**. Destaquemos algunas de las medidas que ambas partes han tomado al respecto:

- Desde la mitad del 2000 *Grupos de Trabajo ad hoc mixtos* integrados por componentes de la OTAN y de la UE se han reunido para tratar cuestiones relativas a la seguridad, v.g., las modalidades que permitan a la UE acceder a los recursos y capacidades de la OTAN³⁷⁵, la definición de mecanismos permanentes de consulta o el establecimiento de un proceso que permita el intercambio de información clasificada. Respecto a este último se ha llegado a un acuerdo de seguridad provisional en el verano del 2000 concluido por la Secretaría del Consejo de la UE y la OTAN³⁷⁶.

- El acercamiento entre estos Organismos llevó a la celebración de un *canje de notas* en enero de 2001 entre el Secretario General de la OTAN y el Presidente del Consejo de la

³⁷⁴ Denominadas *Sharp fence* para la UEO, puesta en marcha en noviembre de 1992, y *Maritime guard* para la OTAN.

³⁷⁵ Uno de los escollos más difíciles que hay que salvar consiste en llegar a un acuerdo con Turquía sobre el acceso por parte de la UE a los medios de planificación de la OTAN, lo que resulta esencial para la conclusión de un acuerdo entre ambos Organismos.

³⁷⁶ Cfr. <http://www.nato.int/docu/handbook/2001/hb0403.htm>

Unión Europea. Se acordó mantener cada semestre tres *reuniones a nivel de embajadores*³⁷⁷ y una *ministerial*³⁷⁸.

- Otro medio de vinculación entre ambas Organizaciones consiste en la celebración de *reuniones entre el Comité Político y de Seguridad de la UE y el Consejo del Atlántico Norte*³⁷⁹. La primera de las reuniones de este tipo tuvo lugar en febrero de 2001.

- En junio de 2001 tuvo lugar la primera *reunión de los Comités Militares de la OTAN y de la UE*. Se procedió al intercambio de información sobre cuestiones relacionadas con el desarrollo práctico de la cooperación sobre la seguridad³⁸⁰.

- El 6 de diciembre de 2001 se celebró la primera *reunión formal a nivel ministerial de la Unión Europea y del Consejo del Atlántico Norte* en el edificio *Justus Lipsius*, sede del Consejo de la UE, reuniendo al Primer Ministro belga -como Presidente del Consejo de la Unión en aquel semestre-, al Secretario General de la OTAN, al Secretario General del Consejo de la UE y al Comisario de Relaciones Exteriores³⁸¹.

³⁷⁷ La primera de las reuniones a nivel de embajadores tuvo lugar en febrero de 2001 y se centró en dos cuestiones: el futuro de las relaciones entre la UE y la OTAN, por un lado, y la contribución de ambas Organizaciones en la crisis de los Balcanes.

³⁷⁸ Aprovechando la reunión de Ministros del Consejo del Atlántico Norte en Budapest, se celebró una primera reunión ministerial de carácter oficioso entre la UE y la OTAN en mayo de 2001.

³⁷⁹ Cfr. <http://www.nato.int/docu/update/2001/0205/index-e.htm> La segunda de estas reuniones se desarrolló en marzo de 2001. En octubre de 2001 se mantenía la 8ª en la sede de la OTAN; en ella se destacó el esfuerzo realizado en la cooperación entre ésta y la UE en la República Federal de Macedonia, en donde las fuerzas de la OTAN prestan una protección especial a los observadores de la UE y de la OSCE en el desarrollo de la Operación *Fox*.

³⁸⁰ Cfr. <http://www.nato.int/docu/update/2001/0611/e0612a.htm> A finales de agosto de 2001 se celebró una nueva reunión que se centró en la antigua República Yugoslava de Macedonia.

³⁸¹ Cfr. <http://www.nato.int/docu/speech/2001/s011206h.htm>

j).3 RECAPITULACIÓN

A partir de 1990, coincidiendo con el final de la *guerra fría*, numerosos autores se han referido a la necesidad de una cooperación entre las organizaciones internacionales existentes con competencias en el ámbito de la seguridad *lato sensu*. La Declaración de Roma sobre la Paz y la Cooperación elaborada en la OTAN en 1991 recogía tal necesidad señalando que:

"aucune institution ne pourra, à elle seule, relever tous les défis qui se présenteront dans cette nouvelle Europe; il faudra pour cela l'interaction d'un ensemble d'institutions réunissant les pays d'Europe et d'Amérique du Nord. En conséquence, nous nous employons à bâtir une nouvelle architecture de sécurité européenne dans laquelle l'OTAN, la CSCE, la Communauté européenne, l'UEO et le Conseil de l'Europe se complèteront"³⁸².

Esta nueva arquitectura de seguridad europea no podrá levantarse sino a través del establecimiento de mecanismos sólidos de vinculación capaces de evitar la duplicación de sus acciones. La aproximación mutua entre la UE y la UEO, con el apresurado proceso de inserción de ésta en la Unión, ha constituido un ejercicio importante en este sentido. En esta línea se encuentran igualmente los recientes esfuerzos realizados entre la OTAN y la UE. La cooperación mantenida anteriormente entre la UEO y la OTAN ha facilitado su vinculación actual con la Unión Europea. La difícil prueba que se le presenta ahora a la Unión consiste en ser capaz de mantener su autonomía cuando recurra a las capacidades militares de la OTAN para aplicar sus decisiones.

³⁸² Apdo. 3º de la Declaración de Roma sobre la Paz y la Cooperación elaborada por los Jefes de Estado y de Gobierno participantes en la reunión del Consejo del Atlántico Norte los días 7 y 8 de noviembre de 1991, en *OTAN Communiqués 1991*, Bureau de l'information et de la presse, Bruxelles, pp. 29-37. Entre los numerosos autores que han puesto de relieve la necesidad de esta interacción destacan: P. CORNISH: "European security: the end of architecture and the new NATO", *International Affairs*, vol. 72, 1996-4, pp. 751-769; A.-E. HOJBERG: "La structure de sécurité européenne: une pléthore d'organisations?", *Revue de l'OTAN*, nº 6, 1995, pp. 30-35; M. PÉREZ GONZÁLEZ: "Hacia una nueva concepción de la seguridad: las aportaciones de las organizaciones regionales europeas", *Revista Española de Derecho Militar*, nº 65, 1995, pp. 287-305; E. REMACLE *et al.*: *La Nouvelle Architecture de Sécurité en Europe*, GRIP, Bruxelles, 1999; J. WALCH: "L'Européanisation de l'OTAN", *RMC*, nº 407, 1997, pp. 238-242.

Los compromisos asumidos por los miembros de la Unión Europea para establecer una política común de seguridad y defensa muestran sus deseos de pertenecer a una Unión Europea con capacidad para afirmar su identidad en el ámbito internacional. Sin embargo, los actos de estos Estados continúan poniendo de relieve sus cautelas para mantener este sensible ámbito en un marco preferentemente intergubernamental.

El futuro, o bien nos hará testigos de la superación de la *cacofonía* que aún caracteriza a una Unión estigmatizada por la fuerte presión que ejercen sobre ella sus Estados miembros, o bien nos obligará a contemplar a una Unión que, como *enano político*, sueña de forma sempiterna con mutar a *gigante*.

k) EL CONSEJO DE EUROPA³⁸³

Como colofón a esta parte dedicada a las relaciones de la Unión Europea con organizaciones de carácter restringido, examinaremos los diversos tipos de cooperación que la Comunidad Europea -principalmente, pero también la Unión Europea- ha entablado con una Organización tan emblemática como el Consejo de Europa³⁸⁴.

Las relaciones que desarrollan en la actualidad la Unión Europea y el Consejo de Europa superan con creces las mantenidas durante las primeras cuatro décadas de existencia de esta última, tanto cualitativa como cuantitativamente. Los dos factores que más han incidido en ello han sido, en primer lugar, la ampliación competencial de la Unión/Comunidad en los ámbitos de los que se ocupa el Consejo de Europa³⁸⁵ y, en segundo lugar, la espectacular

³⁸³ Vid. sobre el Consejo de Europa en <http://www.coe.int>

³⁸⁴ Esta Organización fue creada en virtud del Estatuto de Londres, firmado el 5 de mayo de 1949 y en vigor a partir del 3 de agosto de ese mismo año. Como señala la *Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre el 50º aniversario del Consejo de Europa*, "la Unión Europea y el Consejo de Europa comparten los mismos objetivos en lo que se refiere a la protección y promoción de los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales y del Estado de derecho".

³⁸⁵ Dos precisiones son necesarias. En primer lugar, la ampliación competencial desarrollada a favor de la Comunidad es fundamentalmente de tipo mixto, es decir, compartida con sus Estados miembros. En segundo lugar, el Consejo de Europa es una Organización de fines generales, aunque el Estatuto de Londres excluya en el inciso d) de su art. 1 "los asuntos relativos a la defensa nacional". Aun así, las actividades que desarrolla el Consejo de Europa inciden en el ámbito de la seguridad en sentido amplio.

ampliación de los miembros integrantes del Consejo de Europa, fundamentalmente con la incorporación de los países del Centro y del Este de Europa³⁸⁶.

El análisis de las relaciones de la Unión Europea con el Consejo de Europa podría por sí solo constituir el objeto de una tesis doctoral; pensemos, *ad ex.*, en el examen de la participación de la Comunidad Europea en la conclusión de acuerdos internacionales celebrados bajo los auspicios del Consejo de Europa³⁸⁷ y, especialmente, la cuestión de la incorporación de la Comunidad al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, que lleva muchos años planteándose y aún no ha sido zanjada, debido, *inter alia*, a la dificultad de compatibilizar las funciones de los Tribunales respectivos de la Comunidad Europea y del Consejo de Europa³⁸⁸. *De facto* este asunto se ha complicado aún más con la *mise en scène* de la Unión Europea³⁸⁹. Asimismo, esta cuestión podría llevarnos a abordar las confrontaciones entre normas procedentes de distintos ordenamientos, v.g., el europeo de los derechos humanos (en el marco del Consejo de Europa) y el ordenamiento jurídico comunitario (en el de la UE)³⁹⁰.

³⁸⁶ Frente a los diez miembros originarios, actualmente, son cuarenta y tres los participantes con estatuto de miembro de pleno derecho. España se adhirió al Estatuto de Londres el 24 de noviembre de 1979.

³⁸⁷ V.g., la Convención europea relativa al intercambio de sustancias terapéuticas de origen humano de 1959; el Acuerdo europeo de 1962 relativo al intercambio de reactivos para la determinación de grupos sanguíneos; el Convenio relativo a la elaboración de una farmacopea europea de 1964; la Convención relativa a la conservación de la vida salvaje y del medio natural de Europa -conocida como Convención de Berna- de 1979. Cfr., al respecto, R. BRILLANT: "La participation de la Communauté Européenne aux Conventions du Conseil de l'Europe", *AFDI*, XXXVII, 1991, pp. 819-832; P.-H. IMBERT: "Le consentement des États en Droit International. Réflexions à partir d'un cas pratique concernant la participation de la CEE aux traités du Conseil de l'Europe", *RGDI*, n° 2, 1985, pp. 353-382.

³⁸⁸ Recordemos la moratoria declarada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas entretanto no se modifique el TCE para introducir las competencias comunitarias a tal efecto; *vid. supra* sobre el dictamen 2/94 del TJCE de 28 de marzo de 1996, *Rec.* 1996, pp. I-1759-1790; en el Capítulo II, apartado I.1.2.4 de este trabajo. Sobre esta cuestión, véase S. SANZ CABALLERO: "El control de los actos comunitarios por el TEDH", *RDCE*, n° 10, julio/diciembre 2001, pp. 473-513.

³⁸⁹ En recientes informes que dan cuenta de las reuniones mantenidas entre los representantes de la Unión Europea y del Consejo de Europa se hace referencia a "la posible incorporación de las *Comunidades Europeas/Unión Europea* en la Convención Europea sobre los Derechos Humanos"; *vid.* <http://www.cm.coe.int/dec/2001/744/25.htm>

³⁹⁰ V.g., el asunto *Matthews c. Reino Unido* que, como señala el profesor SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, "pone a prueba la unidad del orden jurídico internacional, mostrando las dificultades que pueden acarrear los conflictos intrasectoriales (...) si prescindimos de las premisas estructurales del orden jurídico universal y general; *vid.* "Sobre el Derecho Internacional, de los derechos humanos y comunitario europeo (A propósito del asunto

Nosotros expondremos cuál ha sido la evolución de las relaciones entre el Consejo de Europa y la Unión Europea, deteniéndonos en el estatuto privilegiado de observador, denominado *participante en los trabajos* de la Comunidad -apartado k).1-; pondremos de relieve las dificultades internas de la Unión Europea para organizar la cooperación con el Consejo de Europa -apartado k).2-; para finalmente centrarnos en las realizaciones concretas, especialmente, en los programas desarrollados en común y en las denominadas reuniones cuatripartitas -apartado k).3-.

k).1 LA EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES DEL CONSEJO DE EUROPA Y DE LA UNIÓN EUROPEA: EL ESTATUTO DE *PARTICIPANTE EN LOS TRABAJOS*³⁹¹

El Tratado constitutivo de la **Comunidad Europea del Carbón y del Acero (TCECA)** firmado el 18 de abril de 1951 incluía en su art. 94 que "(l)as relaciones entre las instituciones de la Comunidad y el Consejo de Europa se establecerán en las condiciones previstas en un protocolo anejo". Dicho "Protocolo sobre las relaciones de la CECA con el Consejo de Europa" establece, *inter alia*, que la Asamblea de la Comunidad³⁹² presentaría a la Asamblea Consultiva -o Parlamentaria desde 1974- del Consejo de Europa un informe anual sobre sus actividades (art. 2) y que los acuerdos concluidos entre la Comunidad y el Consejo de Europa podrán establecer toda forma de asistencia mutua y de colaboración (art. 6)³⁹³.

Matthews c. Reino Unido)", *RDCE*, n° 5, enero/junio 1999, pp. 95-108, concretamente p. 98.

³⁹¹ Cfr. sobre las relaciones entre estos Organismos: G. DE VEL: "L'Union Européenne et les activités du Conseil de l'Europe", D. Dormoy (dir.), *L'Union Européenne et les Organisations Internationales*, Réseau Vitoria, Bruylant, Bruxelles, 1997, pp. 105-122; M.R. LUCAS y A. KREIKEMEYER: "Pan-European integration and European Institutions: the new role of the Council of Europe", *Revue d'Integration Européenne*, XVI, n° 1, 1992, pp. 89-107; T. OUCHTERLONY: "The European Communities and the Council of Europe", *LIEI*, 1984/1, pp. 59-74; H. VAN DEN BROEK: "Le Conseil de l'Europe et l'Union européenne: des mission complémentaires", *Les Enjeux de la grande Europe. Le Conseil de l'Europe et la sécurité démocratique*, Strasbourg, 1996, pp. 185 y ss.

³⁹² Lo que posteriormente sería el Parlamento Europeo.

³⁹³ Cfr. dicho Protocolo en *Relations des Communautés Européennes avec les organisations internationales*, Commission del Communautés Européennes, Luxembourg, 1989, p. 249.

Un mes después de la firma del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (TCECA), el Comité de Ministros del Consejo de Europa adopta una resolución sobre las relaciones con las organizaciones internacionales y no gubernamentales, en la que se establece la posibilidad para el Comité de Ministros de celebrar acuerdos con organizaciones internacionales en aquellas materias que sean de su competencia, v.g., para fijar los mecanismos de relación entre ellas³⁹⁴.

Al firmarse los Tratados constitutivos de la **Comunidad Económica Europea** y la **Comunidad Europea de la Energía Atómica** el 25 de marzo de 1957 se incluyeron idénticas disposiciones sobre el establecimiento de una cooperación adecuada con el Consejo de Europa. Posteriormente dos Resoluciones adoptadas por su Comité de Ministros expresaron el deseo de que se establecieran relaciones estrechas entre el Consejo de Europa y las dos nuevas Comunidades³⁹⁵. La convicción por ambas partes de la conveniencia de mantener relaciones llevó a la conclusión del *primer Canje de Notas* entre el Consejo de Europa y la Comisión de la CEE de 18 de agosto de 1959, en el que se establecen las modalidades prácticas de su cooperación³⁹⁶.

Como preludeo a la conclusión de un nuevo canje de notas, el Comité de Ministros del Consejo de Europa adopta resoluciones en las que impulsa el desarrollo de contactos con otras organizaciones internacionales, entre las que se encuentran las Comunidades Europeas, como la Resolución (74) 4 o la Resolución 85 (5) "sobre la cooperación entre el

³⁹⁴ Cfr. Résolution adoptée par le Comité de Ministres du Conseil de l'Europe lors de sa huitième Session, Mai 1951, Rapports avec les organisations internationales, intergouvernementales et non-gouvernementales, en *Relations des Communautés Européennes avec les organisations internationales*, op. cit., p. 248. En los canjes de notas se establece la posibilidad de que los representantes de la Comisión sean invitados a ciertas reuniones en el Comité de Ministros del Consejo de Europa, a que la Comisión reciba informes confeccionados por los órganos de aquella Organización, o que expertos de la Secretaría del Consejo de Europa se reúnan con miembros de la Comisión para intercambiar puntos de vista sobre problemas que interesan a ambas Organizaciones.

³⁹⁵ Las Resoluciones (57) 27 de diciembre de 1957 y (58) 11 de abril de 1958.

³⁹⁶ Otro canje de notas prácticamente idéntico se concluyó en la misma fecha entre el Consejo de Europa y la Comisión de la CEEA; vid. *Relations de Communautés ...*, op. cit., pp. 250-254.

Consejo de Europa y la Comunidad Europea". En esta última se establece la determinación de promover una cooperación más estrecha con la Comunidad en todos los ámbitos en los que se puedan obtener nuevos progresos, lo que redundará de forma beneficiosa en la realización de sus objetivos. Se encarga al Secretario General del Consejo de Europa que entre en contacto con las instancias competentes de la Comunidad para elaborar posiciones concretas destinadas a reforzar la cooperación entre ambas Organizaciones, como la identificación periódica de proyectos susceptibles de ser realizados en común. Concretamente se señala que deberán examinarse las posibilidades de incorporar disposiciones comunitarias a los instrumentos del Consejo de Europa, así como identificar las convenciones concluidas bajo sus auspicios a las que la Comunidad pueda adherirse. Finalmente se pone énfasis en la conveniencia de establecer un sistema flexible de contactos entre ambas partes³⁹⁷.

Tras la firma del **Acta Única Europea** en febrero de 1986, las relaciones entre el Consejo de Europa y la Comunidad Europea tomaron un nuevo impulso con un ***segundo Canje de Notas*** de 16 de junio de 1987 relativo a la consolidación y la intensificación de la cooperación, que reemplazó a los concluidos en 1959³⁹⁸. En este segundo canje de notas de 1987 aparece de forma expresa que es la "Comunidad Europea" -y no la Comisión- la que concluye dicho Acuerdo de carácter administrativo. Aun así, el protagonismo de la Comisión sobre cualquier otra institución comunitaria -como el Consejo- queda patente. De esta forma, las medidas concretas que incluye se establecen entre la Comisión y el Comité de Ministros, y aquélla y el Secretario General del Consejo de Europa. Entre estas medidas, se recoge la posibilidad de que la Comunidad Europea, representada por la Comisión, sea invitada *a participar* en diversas instancias del Consejo de Europa. La Comisión, por su parte, podrá invitar a representantes del Secretario General del Consejo de Europa a participar, como observadores, en los trabajos de los comités de expertos y otros grupos de

³⁹⁷ Cfr. la Resolución 85 (5) adoptada por el Comité de Ministros el 25 de abril de 1985 en *Compendium of texts governing the relations between the Council of Europe and the European Union*, Third edition, Strasbourg, 1997, pp. 16-17. *Vid.*, al respecto, *Rapport du Secrétaire General*, Résolution (85) 5, 25 avril 1985, CM (86) 173.

³⁹⁸ Fue el Presidente de la Comisión, Jacques Delors, de un lado, y el Secretario General del Consejo de Europa, Marcelino Oreja, los que concluyeron dicho Acuerdo en nombre de las Organizaciones a las que representaban respectivamente; *vid. Relations de Communautés ...*, *op. cit.*, pp. 255-257.

aquella para el examen de cuestiones de interés mutuo. Otras medidas son, v.g., la obligación de intercambiarse información, la celebración de reuniones de alto nivel entre sus funcionarios, la designación por ambas Organizaciones de funcionarios que se ocupen de seguir los desarrollos de su cooperación, el mantenimiento de consultas que puedan llevar a la realización de actividades comunes, identificando proyectos susceptibles de ser realizados en común de acuerdo con un calendario y un plan de financiación para su puesta en marcha; igualmente, se establece que se juzgará la oportunidad de incluir cláusulas que permitan a la CE convertirse en parte contratante en un acuerdo en el que tenga competencias.

Sobre la base de este Acuerdo entre el Consejo de Europa y la Comunidad Europea concluido en 1987, la Comunidad Europea, representada principalmente por la Comisión, ha sido invitada a *participar en los trabajos* de esta Organización con un estatuto de observador privilegiado; lo que en la práctica ha constituido el origen del establecimiento de un nuevo tipo de *status* a caballo entre el de observador y el de miembro³⁹⁹. La Comunidad Europea asiste a las deliberaciones de la totalidad de los comités directivos y comités *ad hoc*, al igual que a muchos comités especializados o de expertos⁴⁰⁰. Con este estatuto participa en las actividades que se desarrollan en la Asamblea Parlamentaria o en otros órganos del Consejo de Europa. Aunque su condición supera la de observador⁴⁰¹, existe una indefinición -como comentaremos más adelante- sobre las ventajas que reporta este estatuto distinguido y exclusivo a favor de la Comunidad.

³⁹⁹ En documentos realizados con posterioridad al establecimiento de la Unión Europea, no es extraño encontrar que es la Unión Europea la que aparece disfrutando del estatuto de *participante*. *De facto*, en el marco del Consejo de Europa se ocupa de cuestiones que recaen en los *pilares* segundo y tercero, luego esta utilización no es errónea, más bien algo arriesgada atendiendo al estadio actual de subjetividad de la Unión Europea.

⁴⁰⁰ V.g., en los trabajos de interés mutuo de los Delegados de Ministros, de los comités constituidos por el Comité de Ministros del Consejo de Europa y de las conferencias de ministros especializadas con las que ésta ha establecido vínculos particulares de trabajo -bajo reserva de las decisiones de las instancias competentes de las conferencias-.

⁴⁰¹ Gozan de la condición de observador en el Consejo de Europa: los EE.UU., la Santa Sede, Canadá, Marruecos, Israel y Japón.

Después del segundo canje de notas, en una *comunicación de la Comisión al Consejo* relativa a las relaciones entre estas Organizaciones se pone de manifiesto el balance positivo de la cooperación existente, fundamentalmente, a través de la creación de estructuras en Bruselas y Estrasburgo que permiten el conocimiento recíproco de las actividades en curso y los objetivos perseguidos. Se resalta la conveniencia de elevar a nivel político el diálogo actual. Las orientaciones sobre las relaciones de la Comunidad y el Consejo de Europa se presentaron ante esta última con motivo de su 40º Aniversario el 5 de mayo de 1989⁴⁰².

El 5 de mayo de 1989 el Comité de Ministros adoptó y firmó una "Declaración sobre el papel futuro del Consejo de Europa en la construcción europea". En ella se establece que la puesta en práctica del Canje de Notas de 1987 necesita de la instauración de un *diálogo político regular* entre la Comunidad Europea y el Consejo de Europa, que se concretará en la celebración de *reuniones cuatripartitas*⁴⁰³.

En esa misma fecha del 40º aniversario del Consejo de Europa, el Comité de Ministros adoptó la Resolución (89) 40 "sobre el papel futuro del Consejo de Europa en la construcción europea". En ella expresa su determinación de asegurar que la Comunidad Europea sea informada de los logros y programas desarrollados por el Consejo de Europa. Invita a su Secretario General a dar todo el impulso político necesario a la cooperación con la CE, con ocasión de las reuniones cuatripartitas. Finalmente, el Comité de Ministros solicita a los Delegados de los Ministros y al Secretario General abrir un nuevo vínculo especial entre el Consejo de Europa y la Comunidad Europea en el ámbito cultural⁴⁰⁴.

⁴⁰² Vid. la Comunicación de la Comisión al Consejo relativa a las relaciones entre la Comunidad y el Consejo de Europa, COM(89) 124 final, Bruselas, 15 de marzo de 1989.

⁴⁰³ Vid. los apdos. 7 y 8, en *Compendium of texts governing the relations between the Council of Europe and the European Union*, op. cit., p. 13. Igualmente se establece que el desarrollo de las relaciones con la Comunidad Europea, constituye uno de los principales ámbitos de la acción del Consejo de Europa.

⁴⁰⁴ Vid. los apdos. 4, 5 y 8 de la Resolución 89 (40) de 5 de mayo de 1989, en *Compendium of texts governing the relations ...*, op. cit., p. 14.

Esta aproximación progresiva entre la Comunidad Europea y el Consejo de Europa a lo largo de los años ha quedado patente en el Derecho primario comunitario. El Tratado de la Comunidad Económica Europea expresamente incluyó en su artículo 230 -actual 303 del TCE-, que "la Comunidad establecerá todo tipo de cooperación adecuada con el Consejo de Europa". Con las nuevas competencias comunitarias introducidas por el Tratado de la Unión Europea en su primera versión de 1992, se incluyeron referencias al Consejo de Europa en el marco de la cooperación de la Comunidad Europea y sus Estados miembros con organizaciones internacionales en materia de educación (art. 149.3º -ex 126-TCE) y de cultura (art. 151.3 -ex 128- TCE)⁴⁰⁵.

Posteriormente, en la *Declaración de Viena* adoptada el 9 de octubre de 1993 en la Cumbre del Consejo de Europa se señala que para que esta Organización pueda contribuir a la seguridad democrática y pueda hacer frente a los desafíos de la sociedad del siglo XXI, se requiere "una coordinación reforzada de los trabajos del Consejo de Europa con los de las otras instituciones que concurren en la construcción de una Europa democrática y segura, satisfaciendo las exigencias de complementariedad y de mejor empleo de los recursos". Los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros del Consejo de Europa se congratulan de la cooperación establecida, sobre la base del Acuerdo de 1987, con la Comunidad Europea, sobre todo en el desarrollo de acciones comunes, particularmente con los países del Centro y Este de Europa⁴⁰⁶.

En la Reunión Cuatripartita celebrada en París en abril de 1995 se decidió actualizar el Canje de Notas concluido en 1987. Finalmente las negociaciones entre las partes llevaron a la conclusión de un *tercer Canje de Notas* entre el Secretario General del Consejo de Europa y el Presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas de 5 de noviembre de 1996, que viene a complementar al anterior de 16 de junio de 1987⁴⁰⁷. En él se pone de

⁴⁰⁵ El artículo 200 TCEEA contiene una fórmula idéntica a la del art. 303 -230- TCE. *Vid.* sobre las disposiciones que se ocupan del Consejo de Europa en el apartado I.1.1 del Capítulo II de este trabajo dedicado a las competencias exteriores expresas.

⁴⁰⁶ *Vid.* en *Compendium of texts governing the relations ...*, *op. cit.*, pp. 15.

⁴⁰⁷ Este Canje de Notas de 1996 concluido entre Daniel Tarschys, Secretario General del Consejo de Europa y Jacques Santer, Presidente de la Comisión, puede encontrarse en *Compendium of texts governing the relations ...*, *op. cit.*, pp. 8-11. Igualmente en <http://www.coe.int>

relieve la necesidad de adaptar a la realidad la cooperación entre ambas Organizaciones, sobre todo con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea y las nuevas ampliaciones en el Consejo de Europa. Se enfatiza que las actividades que realizan una y otra Organización, frecuentemente complementarias, requieren un mayor grado de cooperación, por lo que se necesita la participación más amplia posible de la Comunidad en los trabajos del Consejo de Europa. De esta forma, se establece -como hacía el Canje de Notas anterior- que la Comunidad *participará en los trabajos* y reuniones de los órganos principales y las estructuras sectoriales del Consejo de Europa, representada por la Comisión, bajo invitación de las autoridades competentes de aquélla⁴⁰⁸. Expresamente se señala que la Comisión -aunque debería decir la Comunidad- no tendrá derecho de voto, ni intervendrá en el proceso de adopción de decisiones. Por otro lado, la Comisión estudiará las peticiones de participación del Consejo de Europa en las reuniones que organice en los servicios de la Comisión, de acuerdo con una práctica ya establecida entre ellas.

Este Canje de Notas de 1996 viene a reafirmar para la Comunidad Europea el denominado estatuto de *participante en los trabajos*, que le permite gozar de unos derechos amplios, superiores a los de los observadores pero sin llegar a la condición de miembro. En definitiva, este estatuto trata de "contentar" a la Comunidad Europea por la inexistencia de una cláusula en el Estatuto de Londres que le permita participar como miembro conjuntamente con sus Estados⁴⁰⁹, lo que sería adecuado desde la perspectiva comunitaria, teniendo en cuenta las competencias de la Comunidad en los ámbitos que incumben al Consejo de Europa.

⁴⁰⁸ En la práctica, los representantes comunitarios acuden automáticamente sin esperar a ser invitados por las instancias oportunas del Consejo de Europa. La Comisión Europea participa, en nombre de la Comunidad, v.g., en las reuniones del Comité de Expertos sobre la nacionalidad, en el Comité *ad hoc* de expertos sobre los aspectos jurídicos del asilo territorial, de los refugiados y los apátridas, en el Comité directivo sobre la democracia local y regional, en el Comité *ad hoc* de los consejeros jurídicos sobre el derecho internacional público y en el Comité directivo para la bioética, al igual que en el Observatorio Europeo Audiovisual.

⁴⁰⁹ La incorporación de la Comunidad al Estatuto de Londres de 1949 y la consecuente obtención del estatuto de miembro parece ser una cuestión "tabú" entre las Organizaciones interesadas; fue planteada, empero, a finales de 1993 por el Parlamento Europeo como cuestión que debería examinarse; *vid.* Resolución del Parlamento Europeo de 15 de diciembre de 1993, A3-0408/93, en *DO C 20*, de 24 de enero de 1994, pp. 44-46.

La cooperación desarrollada entre el Consejo de Europa y la Unión Europea se ha desarrollado contando con una pieza esencial sin la cual la vinculación existente entre ellas no hubiera alcanzado el nivel actual de evolución. Se trata de la *Oficina de Enlace del Consejo de Europa en Bruselas*, que fue establecida en virtud de la Resolución (74) 13 del Comité de Ministros de 6 de mayo de 1974⁴¹⁰. Su objetivo es promover una cooperación más estrecha entre la Comunidad -actualmente la Unión Europea- y el Consejo de Europa, facilitando los contactos e intercambios de información, de acuerdo con el art. 303 -ex 230- TCE y en los términos del art. 1 del Estatuto de Londres. Las funciones principales de esta Oficina son:

- mantener a la Secretaría del Consejo de Europa al corriente de los desarrollos comunitarios que tengan una incidencia en los trabajos del Consejo de Europa, particularmente, a través del seguimiento de los proyectos que se realicen;
- mantener informada a las Comunidades sobre las actividades del Consejo de Europa;
- establecer contactos con los representantes de las Comunidades, con vistas a armonizar, en la medida de lo posible, sus iniciativas en el interés general de la cooperación europea;
- asistir a los representantes del Consejo de Europa en sus misiones oficiales ante la Comunidad en Bruselas⁴¹¹.

Tras la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, las relaciones que mantiene la Oficina de Enlace del Consejo de Europa abarcan no sólo los ámbitos comunitarios, sino también los incluidos en los *pilares* segundo y tercero del TUE. Por ello, los integrantes de esta Oficina señalan que las referencias realizadas a la "Comunidad Europea" tienen que ser sustituidas por la "Unión Europea", para dar fe de la realidad⁴¹². Por este motivo, las

⁴¹⁰ Quisiéramos agradecer la ayuda que nos prestaron los integrantes de la Oficina de Enlace del Consejo de Europa en Bruselas, especialmente, a su subdirectora, Katja Reppel.

⁴¹¹ *Vid.* anejo a la Resolución (74) 13 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 6 de mayo de 1974 en *Compendium of texts governing the relations ..., op. cit.*, pp. 20-21.

⁴¹² Igualmente, la denominación de *Oficina de Enlace del Consejo de Europa con las Comunidades Europeas*

reuniones cuatripartitas que mantienen ambas Organizaciones se desarrollan con la "Unión Europea" y en ellas participa, entre los representantes del grupo perteneciente a la Secretaría General del Consejo de Europa, el "Presidente de la Oficina de Enlace con la Unión Europea"⁴¹³.

Por otro lado, la Comisión Europea no cuenta con una Delegación acreditada ante el Consejo de Europa; lo que se debe, *inter alia*, a que Estrasburgo no es una ciudad que albergue la sede de otras organizaciones internacionales -aparte del Consejo de Europa-, no pudiendo así compensar suficientemente la apertura de una Delegación de este tipo. El propio Consejo de Europa y el Parlamento Europeo han manifestado las ventajas que reportaría dicha apertura⁴¹⁴.

k).2 LA COMISIÓN Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE LAS RELACIONES CON EL CONSEJO DE EUROPA

El debate interno en el seno de la Unión Europea sobre el desarrollo de sus relaciones con el Consejo de Europa ha sido animado. La doctrina no ha tratado prácticamente esta cuestión por la dificultad de obtener los escasos documentos que existen al respecto⁴¹⁵.

ha pasado, *de facto*, a denominarse *con la Unión Europea*.

⁴¹³ Bajo esta denominación aparece el Sr. Thomas Ouchterlony en el apéndice II de la 11ª Reunión Cuatripartita celebrada entre la UE y el Consejo de Europa el 1 de abril de 1998 en Estrasburgo; *vid.* Press Release, SG/Inf(98)11 rev.2.

⁴¹⁴ *Vid.* Resolución del Parlamento Europeo de 15 de diciembre de 1993, A3-0408/93, en *DO C 20*, de 24 de enero de 1994, pp. 44-46, apdo. 14. Cfr., igualmente, el apdo. 9 del Comunicado de Prensa de la 14ª Reunión Cuatripartita de 6 de octubre de 1999.

⁴¹⁵ Conocemos de las divergencias que existieron entre la Comisión y el Consejo de la Unión Europea sobre quién, en nombre de quién y cómo debían llevarse a cabo las relaciones entre la Unión Europea y el Consejo de Europa, por las entrevistas que mantuvimos con miembros de ambos órganos, que tan amablemente nos atendieron. Queremos agradecer especialmente la ayuda de Diego Canga Fano, Administrador principal del Servicio Jurídico del Consejo de la Unión y Alain-Pierre Allo, Jefe de Unidad de la Dirección General de Relaciones Exteriores Políticas de la Comisión (DG I A), encargado de las relaciones con el Consejo de Europa. Igualmente, queremos manifestar nuestro descontento por la denegación de acceso a varios documentos del Servicio Jurídico del Consejo de la Unión, concretamente, el relativo a un tema de gran importancia para el examen de la participación de la Comisión Europea en el Consejo de Europa. Tal solicitud nos fue denegada debido a que "su divulgación podría menoscabar la protección del interés público en lo que respecta a la seguridad jurídica y la estabilidad del ordenamiento jurídico comunitario (...)". Nosotros entendemos que hubiera permitido exponer con mayor claridad la definición del estatuto de la Comunidad

Como señalamos, el mantenimiento de "todo tipo de cooperación adecuada con el Consejo de Europa" se encomienda a la *Comunidad*, de acuerdo con el art. 303 -ex 230- TCE, aunque de forma general el art. 302 -ex 229- se refiere a que será la *Comisión* la que "mantendrá relaciones apropiadas con todas las organizaciones internacionales". Ello significa que, aunque la Comisión tenga una especial relevancia en el desarrollo de estas relaciones, como ha sucedido y sucede en la práctica, otros órganos de la Unión Europea también son responsables, concretamente, el Consejo de la Unión, especialmente a partir del Tratado de la Unión Europea, ya que en sus Títulos V y VI este órgano goza de un especial protagonismo.

La tónica que ha predominado en el desarrollo de las relaciones de la Comunidad/Unión Europea con el Consejo de Europa ha consistido en ciertos "celos" del Consejo de la Unión por la autosuficiencia de la Comisión, olvidando el deber de cooperación entre ellos recogido en el artículo 3 TUE y la clara referencia a la "Comunidad" en el artículo 303 TCE.

En los diferentes Canjes de Notas concluidos entre el Consejo de Europa y la Comunidad Europea, la Comisión ha mantenido un papel principal. De forma general y en este caso en concreto, el Consejo de la Unión ha demandado una mayor coordinación con la Comisión en el desarrollo de este tipo de vínculos. Tras un periodo de tensión entre la Comisión y el Consejo, ambos órganos realizaron unas *conclusiones comunes* sobre las *modalidades de cooperación entre la Unión Europea y el Consejo de Europa*, de 22 de julio de 1996⁴¹⁶.

En primer lugar, hay que destacar que este documento interno se refiere a la "Unión Europea" en vez de a la Comunidad Europea. Expresamente señala que la cooperación tendrá en cuenta todos los ámbitos cubiertos por los Tratados y, especialmente, los Títulos

Europea en el Consejo de Europa en aras de conocer los entresijos de la Unión en su proyección exterior.

⁴¹⁶ *Vid.* Note Point I/A du Secrétariat Général du Conseil au Comité des Représentants permanents/Conseil, Relations avec le Conseil de l'Europe, 9312/96, LIMITE, INST 25, le 22 juillet 1996, Bruxelles.

V y VI del TUE. De esta forma, la Presidencia del Consejo de la Unión informará regularmente a sus grupos de trabajo competentes de las actividades principales que se desarrollen en el Consejo de Europa en materia de PESC y de asuntos de justicia e interior - actualmente, cooperación policial y judicial en materia penal-. Se prestará igualmente una especial atención a los sectores de la educación, la cultura, así como a cualquier otro ámbito que será identificado periódicamente de común acuerdo, por ejemplo, en relación a las cuestiones relativas al racismo y la xenofobia. La Comisión mantendrá plenamente informado al Consejo de la Unión de las actividades en curso en el Consejo de Europa. En las conclusiones comunes se recalca que esta información se prestará con la antelación debida, con el objetivo de que los Estados miembros realicen posibles observaciones. A iniciativa del Consejo de la Unión, de un Estado miembro o de la Comisión, la Presidencia convocará una reunión de coordinación que, por regla general, se mantendrán en el seno de los grupos especializados del Consejo de la Unión o, si no es posible, sobre el terreno en Estrasburgo. Ambas instituciones de la UE se comprometen a proseguir con la celebración de reuniones cuatripartitas todos los semestres⁴¹⁷. Por este motivo, de antemano, la Presidencia del Consejo de la Unión organizará un intercambio de puntos de vista sobre los asuntos que se recojan en el orden del día de tales reuniones. Finalmente, las conclusiones comunes establecen que las modalidades de coordinación interna de la Unión Europea descritas serán reexaminadas un año después de la aplicación de las conclusiones.

El Servicio Jurídico del Consejo de la Unión, en una interesante Nota de 23 de abril de 1996 -realizada unos meses antes de la conclusión del tercer Canje de Notas-, pone de relieve dos cuestiones de especial interés para nuestro trabajo. En primer lugar, se refiere a un tema que ya hemos comentado anteriormente en relación a otras organizaciones internacionales, el de la confusión existente en el seno del Consejo de Europa entre la "Comunidad Europea" y la "Comisión de las Comunidades Europeas"⁴¹⁸. En segundo lugar, esta Nota intenta resolver la cuestión presentada el 12 de abril de 1996 por el Grupo

⁴¹⁷ No olvidemos que en dichas reuniones la Unión Europea aparece con una representación *bicéfala* de la mano de la Comisión y del Consejo de la Unión.

⁴¹⁸ Queremos agradecer al ex Director General del Servicio Jurídico del Consejo de la Unión, el Profesor Ramón Torrent Macau, sus aclaraciones sobre la ambigüedad en la utilización de "Comisión", "Comunidad" y "Unión Europea" en el marco de diversas organizaciones internacionales.

de "Asuntos Generales" al Servicio Jurídico del Consejo referente a la diferencia existente entre el estatuto de *participante* y el de *observador*, de acuerdo con las reglas del Consejo de Europa. Esta cuestión -que tratamos en el apartado anterior K).1- se encuentra vinculada a la anterior por la confusión existente en torno a quién disfruta de dicho *status de participante* en los trabajos del Consejo de Europa, la "Comisión" o la "Comunidad".

El Servicio Jurídico señala que el estatuto de *participante* que la "Comisión" dispone en el Consejo de Europa no ha sido objeto de ningún texto preciso definiendo su extensión, sino que se trata de un estatuto definido por la práctica, siendo más privilegiado que el de observador⁴¹⁹. Este último estatuto sí que cuenta con una definición en las resoluciones del Consejo de Europa⁴²⁰.

k).3 LAS REALIZACIONES CONCRETAS EN LAS RELACIONES ENTRE EL CONSEJO DE EUROPA Y LA UNIÓN EUROPEA: LAS REUNIONES CUATRIpartitas

La Unión Europea y el Consejo de Europa han establecido a lo largo de los años una estrecha cooperación, complementado sus acciones respectivas, con el fin de alcanzar sus objetivos a través de muy diversos medios⁴²¹ y desarrollando actividades conjuntas en

⁴¹⁹ Entrecomillamos la "Comisión" porque estrictamente sería la "Comunidad" (o en todo caso la "Unión Europea") la que disfruta de tal estatuto. He aquí la confusión que el Servicio Jurídico del Consejo quiere poner de manifiesto en su escrito.

⁴²⁰ *V.g.*, la Resolución (76) 3 del Comité de Ministros del Consejo de Europa concerniente a las estructuras, los mandatos y los métodos de trabajo de los comités, adoptada el 18 de febrero de 1976; la Resolución estatutaria (93) 26 relativa al estatuto de observador, adoptada por el Comité de Ministros el 14 de mayo de 1993; la Resolución (95) 37 relativa al estatuto de observador a favor de los EE.UU. ante el Consejo de Europa, adoptada por el Comité de Ministros el 7 de diciembre de 1995.

⁴²¹ *Vid.* los diferentes *Rapport sur les activités du Conseil de l'Europe*, elaborados anualmente por esta Organización, en los que se incluye un apartado específico sobre la cooperación "con la Unión Europea" - anteriormente "con las Comunidades Europeas"- . El examen de la parte de estos informes anuales dedicados a la Unión Europea y las referencias a ésta en la práctica totalidad de los ámbitos tratados por el Consejo de Europa reflejan el intenso estado de relación existente entre ambas Organizaciones. *Vid.* el informe anual que el Secretario General del Consejo de Europa somete al Comité de Ministros en aplicación del Acuerdo concluido el 16 de junio de 1987 entre la Comunidad Europea y el Consejo de Europa, conforme al apartado 7 de la Resolución (89) 40, adoptada por el Comité de Ministros el 5 de mayo de 1989, *Rapport du Secrétaire Général "Coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union Européenne"* (janvier-juillet 1995), Comité des

ámbitos diversos, como el de la cultura⁴²², la educación⁴²³, la tecnología y gestión del agua⁴²⁴, los derechos humanos⁴²⁵, la seguridad alimenticia⁴²⁶, la venta de armas⁴²⁷, la explotación de recursos biológicos marinos⁴²⁸, el deporte y el dopaje en el mismo, la interdependencia y solidaridad Norte-Sur⁴²⁹ y las drogas⁴³⁰.

Ministres, CM (95)125, le 5 octobre 1995, Strasbourg. Del lado de la Unión Europea, véanse las memorias realizadas por la Dirección General I A de la Comisión de las Comunidades Europeas, sobre la cooperación entre el Consejo de Europa y la Comunidad Europea en las que se enumeran por orden cronológico actos de todo tipo en los que han participado conjuntamente o cualquier forma de relación mantenida entre ellas - fundamentalmente de la Comisión y sus Servicios-. También aquí las actividades se presentan clasificadas teniendo en cuenta muy diversos ámbitos materiales; v.g., *Document de Travail des Services de la Commission, Aide Mémoire: Coopération entre la Communauté Européenne et le Conseil de l'Europe*, SEC (96) 205, de 31 de enero de 1996, Bruxelles.

⁴²² V.g., a través del programa "Cultura 2000" de la Comunidad Europea. Son numerosas las actividades conjuntas desarrolladas en el ámbito del turismo, los itinerarios culturales y el cine.

⁴²³ V.g., el Consejo de Europa y la Unión Europea desarrollan conjuntamente un concurso anual destinado a las escuelas con el objetivo de motivar a los jóvenes en edad escolar en las cuestiones europeas; *vid. Le conseil de l'Europe: activités et réalisations*, éditions du Conseil de l'Europe, 1996, p. 46.

⁴²⁴ Como se desprende de las menciones a la Comunidad que la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa recoge, v.g., en la Recomendación 1471 (2000), adoptada el 25 de septiembre de 2000, sobre la creación de un Instituto euromediterráneo de hidrotécnica del Consejo de Europa; *vid. N. STOFFEL VALLOTON*: en "Crónica de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa", *Revista de las Cortes Generales*, vol. 50, 1999, p. 300.

⁴²⁵ Cfr. sobre la Resolución 1210 (2000) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa de 25 de enero de 2000, dedicada a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea; *ibid.*, vol. 48, 1999, p. 208. El Comisario de los Derechos Humanos del Consejo de Europa se reúne para intercambiar opiniones con el Grupo de Trabajo sobre los Derechos Humanos del Consejo de la UE; *vid. Rapport sur les activités du Conseil de l'Europe 1999*, Edition provisoire, Strasbourg 2000, p. 71.

⁴²⁶ La Recomendación 1389 (1998) de la Asamblea Parlamentaria, adoptada el 4 de noviembre de 1998, recomienda al Comité de Ministros la elaboración de un convenio-marco sobre esta materia en el que participen distintas entidades como la Unión Europea; *ibid.*, vol. 46, 1999, pp. 320-321.

⁴²⁷ La Recomendación 1382 (1998) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, adoptada el 23 de septiembre de 1998, sobre la elaboración de un Código de Conducta Europeo sobre venta de armas, señala la conveniencia de aplicar a todos los Estados miembros del Consejo de Europa el Código de Conducta de la Unión Europea; *ibid.*, vol. 45, 1998, pp. 279-280.

⁴²⁸ La Resolución 1170 (1998) de la Asamblea Parlamentaria, adoptada el 24 de septiembre de 1998, menciona los trabajos realizados por la Unión Europea y otras organizaciones internacionales -como la FAO y la OCDE- sobre la explotación de recursos marinos, e invita a los Estados miembros del Consejo de Europa a que extiendan el Reglamento CE 1239/98 del Consejo de la UE de 8 de junio de 1998 sobre la prohibición total de pesca con redes de mallas de arrastre en el Atlántico y el Mediterráneo a partir del 2002; *ibid.* vol. 45, 1998, pp. 284-285.

⁴²⁹ Cfr. *Le conseil de l'Europe: activités et réalisations*, éditions du Conseil de l'Europe, 1996, p. 10.

Describamos, a continuación, las formas más importantes de relación entre el Consejo de Europa y la Unión Europea:

- La aplicación de *programas de cooperación y asistencia* a los países del Este y Centro Europa puede considerarse como uno de los mecanismos actuales de mayor relevancia entre ambas Organizaciones⁴³¹. Dichos programas se ocupan, principalmente, de asistir a las reformas del sistema jurídico y de los gobiernos locales, a la consolidación de los derechos humanos, a la promoción de la independencia de los medios de comunicación, a la lucha contra la corrupción, el crimen organizado⁴³² y el blanqueo de dinero, los problemas sociales y económicos⁴³³, la información sobre nuevas tecnologías y la educación.

La cofinanciación o financiación por parte de la Comunidad de este tipo de programas llevó a los servicios de la Comisión a elaborar un *proyecto de modelo de convención* que se aplica a todas las actividades de cooperación con el Consejo de Europa que entrañen una financiación comunitaria⁴³⁴. Dicho proyecto se ha elaborado de acuerdo con la práctica

Actualmente la cooperación en esta materia se desarrolla a través del Centro Europeo para la Interdependencia Global y la Solidaridad del Consejo de Europa; *vid. Activities of the Council of Europe, 1997 report*, p. 43.

⁴³⁰ La Unión Europea, a través de la Comisión Europea, participa en el denominado *Grupo Pompidou* o Grupo de cooperación para la lucha contra el abuso de drogas y el tráfico ilegal de drogas que depende del Consejo de Europa.

⁴³¹ Cfr. en los anexos a los comunicados de las reuniones cuatripartitas entre la UE y el Consejo de Europa, los listados de los programas conjuntos, con las aportaciones pecuniarias, las partes intervinientes y las fechas de operatividad.

⁴³² El Grupo multidisciplinar sobre la corrupción ha adoptado un programa de acción, en el que ha participado activamente en los trabajos la Comisión Europea.

⁴³³ *V.g.*, la Comisión Europea ha participado en distintos trabajos del Consejo de Europa concernientes a la demografía, la seguridad social, la exclusión social y la migración, principalmente en la perspectiva de ayuda a los países de Europa Central y Oriental.

⁴³⁴ *Vid.* "Communication à la Commission de M. H. Van den Broek en accord avec M. le Président concernat l'approbation d'un projet de modèle de convention applicable à la coopération entre la Commission des Communautés Européennes et la Conseil de l'Europe", RG/97a272, 25/02/98 rev. fin. El proyecto de modelo de convención cuenta con catorce artículos que se ocupan, *inter alia*, del objeto, la duración, la puesta en práctica, la contribución financiera, el personal y el equipamiento, la responsabilidad, la terminación, la solución de diferencias y su modificación. Se completa con los Anexos A a E, que forman parte integrante de la convención.

actual y la experiencia desarrollada por las partes hasta la fecha. Las cláusulas propuestas resultan de los principios generales que rigen la cooperación financiera de la Comunidad con otras organizaciones. Se trata de un modelo contractual único que trata de asegurar una coherencia en las actividades de cooperación de los diferentes servicios de las dos Organizaciones, además de simplificar los procedimientos, aportar una mayor claridad y acelerar las negociaciones entre ambas.

- La *Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa* y el *Parlamento Europeo* celebran con carácter anual reuniones entre sus respectivos Presidentes y delegaciones, tratando como ámbitos prioritarios, el jurídico, el político, el cultural, el educativo y el relativo a la juventud.

- El *Comité de las Regiones* de la Unión Europea y el *Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa* del Consejo de Europa, mantienen en la actualidad una relación estrecha. Han establecido vínculos de cooperación diversos, como los típicos intercambios regulares de información o el establecimiento de un grupo de contacto. Asimismo, una representación del Comité de las Regiones acude a las sesiones y a la comisión permanente del Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa⁴³⁵. También la Comisión sobre la Política Regional del Parlamento Europeo y el Departamento para la Ayuda Humanitaria de la CE (ECHO) -dependiente de la Comisión- mantienen relaciones con este órgano del Consejo de Europa.

- El Consejo de Europa y la Comunidad Europea han concluido un Acuerdo con el fin de instaurar una estrecha cooperación entre el *Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia* y la *Comisión del Consejo de Europa contra el Racismo y la Intolerancia*, con el objetivo de evitar solapamientos⁴³⁶.

⁴³⁵ Vid. *Activités du Conseil de l'Europe, Rapport 1995*, p. 33.

⁴³⁶ Vid. la Decisión del Consejo, de 21 de diciembre de 1998, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Consejo de Europa, con arreglo al apartado 3 del artículo 7 del Reglamento (CE) n° 1035/97 del Consejo, de 2 de junio de 1997, por el que se crea un Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia, en DO L 44, de 18 de febrero de 1999, pp. 33-36. Vid. igualmente en la 13ª Reunión Cuatripartita del Consejo de Europa y la Unión Europea, de 10 de febrero de 1999, *in fine*.

- En las *conferencias de los Ministros especializados* que se celebran en el Consejo de Europa, una representación de la Unión Europea se incluye en el grupo de *participantes* y no en el grupo de los observadores⁴³⁷.

LAS REUNIONES CUATRIPARTITAS

Como hemos señalado anteriormente, la Declaración política de 5 de mayo de 1989 del Comité de Ministros del Consejo de Europa pone de manifiesto la necesidad de instaurar un diálogo político entre la Comunidad Europea y el Consejo de Europa, con vistas a aplicar el Canje de Notas concluido en 1987. Del lado de la Comunidad Europea, fue la decisión del Consejo de las Comunidades de 20 de marzo de 1989 la que dio luz verde a la celebración de estas reuniones⁴³⁸.

A partir de entonces ambas partes vienen celebrando de forma periódica las denominadas *reuniones cuatripartitas* entre la Presidencia del Comité de Ministros y la Secretaría General del Consejo de Europa, de un lado, y la Presidencia del Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea, del otro. En las reuniones actuales acuden aproximadamente una docena de representantes del Consejo de Europa y otra docena pertenecientes a la Unión Europea. El número de integrantes y el cargo de los intervinientes pueden variar ligeramente de una reunión a otra.

⁴³⁷ En la 24ª Conferencia de los Ministros de Justicia Europeos celebrada los días 4 y 5 de octubre de 2001, la representación de la Unión Europea, integrada por la Secretaría General del Consejo de la Unión Europea y la Comisión, aparecía junto al Comité de Ministros, la Asamblea Parlamentaria, el Comité europeo sobre cooperación jurídica y el Comité europeo sobre problemas penales. En la 5ª Conferencia Ministerial Europea sobre la Igualdad entre Mujeres y Hombres de 15 y 16 de mayo de 2002 se incluye en la representación de la UE, junto a los dos anteriores, al Parlamento Europeo. Esta misma composición aparece en la 7ª Conferencia de Ministros europeos responsables de los Asuntos de Migración que tendrá lugar los días 16 y 17 de septiembre de 2002; *vid. Ministers' Deputies, Information Documents*, CM/Inf(2001)24, 13 July 2001, Council of Europe.

⁴³⁸ Cfr. *Rapport du Secrétaire Général "Coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union Européenne"* (janvier-juillet 1995), Comité des Ministres, CM (95)125, le 5 octobre 1995, Strasbourg, p. 9. *Vid.*, igualmente, Rapporteur Group on relations between the Council of Europe and the European Union, GR-EU(97)11, 3 September 1997, document information on 10th quadripartite meetings, Brussels, 15 September 1997.

Examinando el listado de las reuniones cuatripartitas que han tenido lugar hasta la fecha⁴³⁹, observamos cómo entre noviembre de 1991 y abril de 1995 no se han celebrado reuniones. Las partes señalan que durante ese periodo de tiempo fueron varios los intentos realizados con el fin de poner de acuerdo a los representantes de la Comunidad Europea y del Consejo de Europa; sin embargo, las dificultades a la hora de encontrar una fecha adecuada para todos los representantes que debían acudir a la reunión llevó a tal coyuntura. Desde luego esta justificación muestra claramente la escasa voluntad de las partes de reanudar el diálogo político entre las dos Organizaciones. Según un documento procedente del Consejo de Europa, la Comunidad Europea se encontraba concentrada en la negociación del Tratado de la Unión Europea y en su posterior entrada en vigor. Además, esta situación se complicó aún más durante dos cortos periodos de tiempo en los que la Presidencia del Comité de Ministros del Consejo de Europa se solapó con la Presidencia del Consejo de la Unión Europea⁴⁴⁰.

Las reuniones cuatripartitas se convocan a iniciativa de la Presidencia del Consejo de la UE o de la Presidencia del Comité de Ministros del Consejo de Europa aproximadamente

⁴³⁹ Las Reuniones que se han celebrado han sido las siguientes:

- 1ª Reunión Cuatripartita, de 11 de julio de 1989, París;
- 2ª Reunión Cuatripartita, de 25 de marzo de 1990, Lisboa;
- 3ª Reunión Cuatripartita, de 7 de octubre de 1990, Venecia;
- 4ª Reunión Cuatripartita, de 15 de mayo de 1991, Estrasburgo;
- 5ª Reunión Cuatripartita, de 20 de noviembre de 1991, Estrasburgo;
- 6ª Reunión Cuatripartita, de 7 de abril de 1995, París;
- 7ª Reunión Cuatripartita, de 6 de noviembre de 1995, Madrid;
- 8ª Reunión Cuatripartita, de 23 de octubre de 1996, Estrasburgo, 10874/96 (Presse 279);
- 9ª Reunión Cuatripartita, de 28 de abril de 1997, Luxemburgo; Réf. 2625(97);
- 10ª Reunión Cuatripartita, de 15 de septiembre de 1997, Bruselas;
- 11ª Reunión Cuatripartita, de 1 de abril de 1998, Estrasburgo, SG/Inf(98)11 rev.2;
- 12ª Reunión Cuatripartita, de 7 de octubre de 1998, Estrasburgo, SG/Inf(98)25;
- 13ª Reunión Cuatripartita, de 10 de febrero de 1999;
- 14ª Reunión Cuatripartita, de 6 de octubre de 1999, Estrasburgo;
- 15ª Reunión Cuatripartita, de 14 de marzo de 2000, Estrasburgo;
- 16ª Reunión Cuatripartita, de 3 de abril de 2001;
- 17ª Reunión Cuatripartita, de 20 de noviembre de 2001, Bruselas, SG/Inf (2001) 39.

⁴⁴⁰ Concretamente, el Reino Unido (en noviembre y diciembre de 1992) y Bélgica (en noviembre y diciembre de 1993). La Presidencia del Comité de Ministros rota entre los Estados miembros del Consejo de Europa cada seis meses en orden alfabético en lengua inglesa. El cambio de Presidencia se produce en los meses de mayo y noviembre.

cada seis meses. En ellas se realiza un seguimiento de temas diversos que afectan a ambos Organismos⁴⁴¹ y, especialmente, se ocupan del desarrollo de la cooperación entre ellos, v.g., a través de los diversos proyectos que se encuentran en marcha o que están siendo objeto de examen ⁴⁴².

Una cuestión de gran interés que se ha tratado en estas reuniones cuatripartitas -como en la 14ª de octubre de 1999- ha sido la posible participación del Consejo de Europa en el seno del Consejo de la UE con un estatuto de observador. El simple análisis de esta posibilidad es una importante novedad en este sector de las relaciones de la Unión Europea con las organizaciones internacionales, ya que hasta ahora una participación de este tipo en los órganos de la Unión había sido descartada en todas las ocasiones⁴⁴³. El estrecho vínculo que existe entre ambas Organizaciones y el estatuto de participante en los trabajos de la Comunidad en el Consejo de Europa ha evidenciado la necesidad de una relación "de doble dirección", que cuente, igualmente, con una participación del Consejo de Europa en la Unión; lo que hará que esta relación sea más equilibrada⁴⁴⁴.

⁴⁴¹ V.g., el proceso de ampliación de ambas Organizaciones, la reforma de las instituciones de la UE, la presencia de observadores del Consejo de Europa entre los encargados de redactar la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, la prevención de conflictos y gestión de crisis, la conclusión de acuerdos entre ellas o la ratificación por parte de la Comunidad de convenios concluidos en el marco del Consejo de Europa, el Pacto de Estabilidad y la eventual adhesión de la CE al Fondo de Desarrollo Social del Consejo de Europa, que se denominará Banco de Desarrollo.

⁴⁴² Se suele incluir una relación de dichos proyectos en una lista anexa a los comunicados de prensa conjuntos de estas reuniones. Algunos de ellos son los siguientes: el programa "Albania" destinado a la asistencia para la reforma del sistema judicial y la reforma de las instituciones; un programa común a favor de las tres Repúblicas transcaucásicas (Georgia, Azerbaijón y Armenia) que tiene como objetivo la reforma del sistema legislativo, el refuerzo de los derechos humanos y la promoción de la independencia de los medios de comunicación; con Rusia sobre la protección de derechos humanos y la reforma del sistema judicial; con Moldavia sobre la reforma legislativa y la independencia de los medios de comunicación; con Estonia y Lituania sobre la asistencia a la integración de la población de origen extranjero, programas con los países PHARE sobre la lucha contra la corrupción y el crimen organizado; un programa multilateral en favor de las minorías naciones en los países de Europa Central; un proyecto para Europa Central y Oriental sobre la ética en la investigación biosanitaria, *inter alia*.

⁴⁴³ Recordemos que en el Canje de Notas de 1996 las partes dejan abierto el debate sobre una participación del Consejo de Europa como observador en ciertas reuniones organizadas por la Comisión.

⁴⁴⁴ *Vid.* el apdo. 4º del Comunicado de Prensa de la 14ª Reunión Cuatripartita, de 6 de octubre de 1999, celebrada en Estrasburgo.

k).4 RECAPITULACIÓN

Dejando a un lado los supuestos en los que la Comunidad Europea participa como miembro en otras organizaciones internacionales, la vinculación existente entre el Consejo de Europa y la Unión Europea constituye el ejemplo de relación más completa entre dos organismos internacionales.

Nos ha llamado la atención cómo el debate relativo a la incorporación de la Comunidad -o la Unión Europea- como miembro de pleno derecho al Consejo de Europa ha sido tímidamente abordado por la doctrina y por ambos Organismos. En todo caso la participación sería de carácter mixto, manteniendo los Estados de la Unión su estatuto de miembros. Una de las causas que explican la falta de interés entre las partes para negociar una incorporación de la Comunidad al Consejo de Europa es la dificultad para encontrar una solución adecuada a la compleja cuestión de la compatibilidad de las funciones jurisdiccionales respectivas de los Tribunales de Luxemburgo y Estrasburgo. Aunque a corto o medio plazo la Unión Europea no engrosará el amplio elenco de miembros del Consejo de Europa, a largo plazo ambos Organismos no tendrán más remedio que afrontar la cuestión, que caerá por su propio peso ante una relación que será cada vez más estrecha, habida cuenta del inminente proceso de ampliación de la Unión Europea y las extensas competencias de la Unión en el vasto ámbito de actuación del Consejo de Europa.

En la actualidad, la Comunidad Europea aparece disfrutando en el Consejo de Europa de un estatuto de observador privilegiado denominado *participante en sus trabajos*. Ante la inexistencia de reglas que definan los derechos que reporta este *status* y los beneficios que lo distinguen en relación con los que poseen los observadores ordinarios, la práctica se limita a presentar a la Comunidad -o a la Unión Europea- como participante que acude a las reuniones celebradas en los órganos del Consejo de Europa, sus comités y grupos de trabajo. La Unión Europea no tiene que ser invitada para participar en ellos y, aunque continúa sin disponer del derecho de voto y sin tomar parte formalmente en el proceso de adopción de decisiones, hace un uso amplio de su derecho a expresar su opinión en las cuestiones de su competencia, e incluso en aquellas cuestiones en las que no tiene

competencia extiende los mecanismos de coordinación establecidos, presentando posiciones comunes en nombre de la Unión Europea.

Hemos observado en las relaciones entre la Unión Europea y el Consejo de Europa un intento, por parte de este último, de obtener un estatuto de observador en el seno de la Comisión y del Consejo de la Unión Europea. En la práctica, los órganos la Unión Europea celebran reuniones *ad hoc* en sus instalaciones, permitiendo de esta forma el acceso de representantes de otras organizaciones internacionales interesadas en las cuestiones específicas tratadas en el seno de la Unión Europea, pero nunca han aceptado o reconocido la presencia de observadores. Por ello, el debate despertado por el Consejo de Europa resulta de gran interés, ya que supone abrir la puerta de la -hasta ahora- inexpugnable Unión Europea a otras organizaciones internacionales con las que mantiene una íntima relación.

En cuanto a la utilización indistinta de la "Comunidad" y la "Unión Europea" en las relaciones con el Consejo de Europa, como sucede con otras organizaciones internacionales, también aquí la práctica muestra el uso cada vez más frecuente de la Unión Europea, teniendo en cuenta que en ciertas reuniones de los órganos del Consejo de Europa, en las reuniones cuatripartitas, en programas y actividades que desarrollan en común se tratan, igualmente, cuestiones que caen en los ámbitos de los *pilares* segundo y tercero del Tratado de la Unión Europea. La sustitución de la Comunidad por la Unión es una realidad en el ámbito al que dedicamos nuestro trabajo, y una prueba de su incipiente subjetividad internacional, aunque prudentemente se mantiene a la "Comunidad" como parte contratante en los convenios elaborados en el seno del Consejo de Europa y en el modelo de proyecto de convención para las acciones comunes establecidas entre ambos que entrañen una financiación comunitaria.

III. LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EUROPEA EN LAS CONFERENCIAS INTERNACIONALES

De manera sucinta realizaremos algunas consideraciones en torno a la participación de la Comunidad Europea/Unión Europea en las conferencias internacionales, ya que, a pesar de que este tema no constituye el objeto específico de nuestro trabajo, constituye una

manifestación de su subjetividad internacional que se encuentra íntimamente relacionada con la actuación en el seno de organismos internacionales. Por ello, el Tratado de la Unión Europea en su art. 19 se ocupa de la coordinación de la acción de los Estados miembros "en las *organizaciones internacionales* y con ocasión de las *conferencias internacionales*", defendiendo en ellas las posiciones comunes⁴⁴⁵. El art. 20 del TUE vuelve a incidir en una cooperación de las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros y las delegaciones de la Comisión en *conferencias internacionales* que garantice "el respeto y la ejecución de las posiciones comunes y de las acciones comunes adoptadas por el Consejo".

La Comunidad Europea ha participado en numerosas conferencias internacionales generalmente a título de observador junto a otras organizaciones. Así, en el ámbito de las Naciones Unidas la regla general a partir de 1974 ha consistido en invitarla a las conferencias convocadas bajo los auspicios de la AGNU y del ECOSOC, cuando la materia tratada era de su interés. Fue la concesión del estatuto de observador a la Comunidad en la Asamblea General la que extendió esta pauta a las conferencias organizadas por aquellos órganos. Se trataba de una especie de *proyección* a las actividades desarrolladas en su seno.

Los reglamentos propios de cada conferencia establecen los derechos concretos atribuibles a las delegaciones de observadores. Estos suelen coincidir con los disponibles y ejercitados en los órganos de las organizaciones internacionales. Básicamente, tendrán derecho a asistir a las deliberaciones celebradas en plenario y en comisiones, a hacer uso de la palabra, a recibir y hacer circular documentos, sin disponer de derecho de voto. También aquí, el interés y la competencia de la Comunidad y de la Unión en el tema que aborde la conferencia en cuestión influirán en la presión que éstas ejerzan por obtener una representación más amplia e intensa⁴⁴⁶.

445 El AUE hacía lo propio en los incisos a) y b) del art. 30.7º.

446 Ejemplos de conferencias en las que la CE ha participado como observador son, además de las numerosas dedicadas a los productos básicos, la Conferencia sobre el Medio Humano -Estocolmo, 1972-, la Conferencia sobre la Representación de los Estados en sus Relaciones con las Organizaciones Internacionales de carácter universal -Viena, 1975-, la Conferencia sobre Ciencia y Tecnología para el Desarrollo -Viena, 1979-, la Conferencia sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales -Viena, 1986- y la Conferencia sobre el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas -Viena, 1987-; *vid.* F.-X. PONS RAFOLS: "El estatuto de las representaciones de la Comunidad Europea en el marco de Naciones Unidas", *op. cit.*, pp. 219 y ss. En otras ocasiones, la Comunidad no ha

Como ocurre en relación con las organizaciones internacionales, se tiende a conceder un estatuto de observador privilegiado a la representación comunitaria que participa en las conferencias. El otorgamiento de deferencias específicas puede apreciarse en la mayoría de las conferencias celebradas en la actualidad, y se confunde con el estatuto de *participante pleno*⁴⁴⁷.

La necesidad creciente de ejercer las competencias comunitarias *ad extra*, entre ellas, las relativas a la conclusión de los acuerdos internacionales, ha llevado a la Comunidad a negociar disposiciones especiales en las reglas de procedimiento de las conferencias para intentar obtener un estatuto que se asimile al de *miembro pleno*, generalmente el denominado *participante pleno*, que incluye amplios y diferentes derechos, con exclusión del voto. Aun así, cuando la Comunidad participa como observador en algunas conferencias internacionales, se ha permitido que ésta se convierta en parte contratante del acuerdo fruto de la conferencia⁴⁴⁸. La adopción por parte de la Comunidad de múltiples convenios frutos de conferencias internacionales constituye una realidad que muestra su consolidación como sujeto de Derecho internacional, más pacífico y simple en este *ius ad tractatum* que en relación a la participación comunitaria en organizaciones o conferencias internacionales⁴⁴⁹.

conseguido representación alguna en conferencias internacionales, v.g., en la Conferencia Económica en la Cumbre celebrada en junio de 1976 en Puerto Rico; *vid.* J.A. CARRILLO SALCEDO: "La Comunidad Económica Europea en las Naciones Unidas (algunas reflexiones)", *RJE*, vol. 4, 1997-1, p. 37.

447 La Comunidad ha participado en la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992 -de la que daremos cuenta a continuación-, en la Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, en la Conferencia sobre Población y Desarrollo de El Cairo en 1994, en la Cumbre Social de Copenhague de 1995, en la Conferencia Mundial sobre la Mujer de Pekín en 1995 -en la que financió con fondos de su presupuesto la participación de ONGs- y en la Cumbre sobre Alimentación Mundial celebrada en Roma; *vid.* M. ARPIO SANTACRUZ: "L'Union Européenne et l'action des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme", *L'Union Européenne et les organisations internationales*, *op. cit.*, p. 286.

448 *V.g.* en materia de medio ambiente o en el Convenio de las NU sobre el Derecho del Mar de 1982 -como veremos *a posteriori*-.

449 La CE participó de pleno en la Cumbre de Copenhague sobre Desarrollo Social en 1995, siendo especialmente activa a través de la presentación de proyectos de propuestas que han servido de fundamento para los textos finales de la Cumbre, gracias a la estrecha coordinación mantenida entre la Comisión y los Estados miembros de la Unión.

Al igual que ocurrió en las organizaciones internacionales, el estatuto de observador que le fue concedido a la Comunidad Europea en la mayoría de las instituciones comenzó a resultarle incómodo a tenor de las competencias que comenzaba a ejercer en la esfera interna y que debía proyectar en aquellos foros. Estos problemas se extrapolaron igualmente al ámbito de las conferencias internacionales. Así, ya en el año 1968, el Servicio Jurídico de las NU reconoció que para negociar el Acuerdo del Azúcar, la Comunidad debía disfrutar de un estatuto especial de participante en la Conferencia en la que se desarrollaban las negociaciones. Fue la primera vez en que la Comunidad fue situada en una posición intermedia entre Estado miembro y observador⁴⁵⁰. Esto se hizo visible concretamente permitiendo que los representantes de la Comunidad ocuparan "asientos separados pero adyacentes a los de las delegaciones de los Estados situados, en cualquier caso, fuera de la zona asignada a los observadores y a los organismos especializados. Por la misma razón, en la lista de participantes en la Conferencia podría inscribirse a la Comunidad Económica Europea por separado, inmediatamente después de los Estados y antes de los demás órganos que participaran en calidad de observadores y de los organismos especializados"⁴⁵¹.

Resulta de especial interés examinar las comunicaciones internas remitidas por la Comisión al Consejo relativas a la participación de la Comunidad en conferencias internacionales. *Ad ex.*, con el objetivo de estudiar las relaciones existentes entre la protección del medio ambiente y la salvaguardia de la salud humana, la Comunidad fue invitada a participar en la Conferencia Europea sobre el Medio Ambiente y la Salud, organizada, en parte, por la Organización Mundial de la Salud y que tuvo lugar en Frankfurt en diciembre de 1989. Habida cuenta del ámbito de la Conferencia y ante la previsión de redactar una "Carta Europea del Medio Ambiente y la Salud" que abordaría una amplia gama de temas que recaían en el ámbito comunitario, la Comisión invita al Consejo a aprobar que la Comunidad participe en dicha Conferencia, siendo aquélla la que exprese la posición comunitaria "en consulta con los Estados miembros y de conformidad con las directrices la negociación que se adjuntan anexo"⁴⁵².

450 Cfr. *supra* sobre el Dictamen *Stavropoulos* del Servicio Jurídico de las Naciones Unidas.

451 Cfr. *An. CDI*, 1968, DOC. ST/LEG/SER. C/6, pp. 210-212, concretamente p. 212 *i.f.*

452 Cfr. Comisión de las Comunidades Europeas, SEC (89) 1833 final.

En relación con las "grandes" conferencias celebradas bajo los auspicios de las NU, se ha convertido en una costumbre para la UE que se preparen en el seno del Consejo. Éste proporciona una serie de directrices comunes para la Unión Europea y sus Estados miembros, sobre la base de las propuestas de la Comisión. De este modo, la coordinación desarrollada entre los delegados de los quince Estados miembros junto a los de la Comisión se produce antes y durante la celebración de las conferencias internacionales. Así se hizo, *inter alia*, en la Conferencia de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 y en la Conferencia de las NU para el Comercio y el Desarrollo VIII -CNUCYD o UNCTAD-, conferencia que quedó establecida como órgano permanente a partir de 1964.

Detengámonos a examinar la participación de la Comunidad Europea en dos grandes Conferencias celebradas en el seno de las Naciones Unidas: la III Conferencia sobre el Derecho del Mar (CNUDM o UNCLOS) -apartado a)- y la Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 (CNUMAD) -apartado b)-.

a) LA III CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR (CNUDM - UNCLOS)

Sin duda alguna, la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar es una de las conferencias internacionales más relevantes, singulares y complejas de todas las celebradas a lo largo de la historia. Su fruto excepcional -la Convención de Derecho del Mar de 1982- y su larga duración -desde finales de 1973 a la primavera de 1982- explican por sí solos su gran alcance⁴⁵³.

⁴⁵³ La III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar se convocó en diciembre de 1973 ante la necesidad de una nueva regulación a la que no podían hacer frente las Convenciones de 1958. Tras la celebración de once periodos de sesiones, la Convención sobre el Derecho del Mar fue adoptada el 30 de abril de 1982. Se abrió a la firma en Montego Bay -por lo que se la conoce, igualmente, por este nombre- el 10 de diciembre de 1982. Entró en vigor el 16 de noviembre de 1994, de acuerdo con lo establecido en su art. 308.

La preparación de la Conferencia fue encargada por la Asamblea General de las Naciones Unidas a una Comisión⁴⁵⁴ compuesta por representantes de Estados. Esta composición intergubernamental de la Comisión Preparatoria repercutió en el desarrollo de la negociación, que se realizó globalmente, utilizando la técnica del *package deal* o solución paquete.

La entonces Comunidad Económica Europea participó en la Comisión Preparatoria de la Conferencia en calidad de observador, junto a otras organizaciones internacionales de corte clásico como la UNESCO, la FAO y la Organización Consultiva Marítima Internacional (OMCI)⁴⁵⁵. Esta participación limitada, desacorde con las competencias comunitarias en ciertos ámbitos que eran objeto de la Conferencia, le permitía participar en las deliberaciones, pero sin hacer uso del voto. Aun así, la concesión del estatuto de observador supuso un progreso en relación a situaciones anteriores en las que las Naciones Unidas no habían tenido en cuenta la cesión de competencias de los Estados miembros a favor de la Comunidad. En septiembre de 1976 la Comunidad presentó formalmente su petición de convertirse en parte contratante de la futura Convención que se encontraba en gestación, lo que ocasionó una gran inquietud entre los terceros Estados participantes⁴⁵⁶.

454 Se trataba de la Comisión de Fondos Marinos ya existente, que fue ampliada y pasó a denominarse Comisión Ampliada de los Fondos Marinos. La Comisión Preparatoria aprobó como método de adopción de decisiones el consenso, que podía ser sustituido por votación -y que finalmente se utilizó para la adopción de la Convención-.

455 Sobre la participación de la Comunidad en la III Conferencia y en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar *vid.* C. GADIS: "La coordination communautaire à la IIIème Conférence des Nations Unies sur le Droit de la Mer", C. Stephanou (dir.), *La Communauté européenne et ses Etats membres dans les enceintes internationales*, PUF, Paris, 1985, pp. 53-69; C. GIORGI: "L'inclusion de la Communauté économique européenne dans le nouveau Droit de la Mer", *Iranian Review of International Relations*, 1975-1976, pp. 287-296; A.-M. RIEGERT: "La participation Communautaire à la Conférence et à la Convention sur le Droit de la Mer", *RMC*, n° 264, 1983, pp. 70-81; J. ROLDÁN BARBERO: "La CEE y el Convenio sobre Derecho del Mar de 1982. Consideraciones sobre la relación entre el derecho comunitario y el derecho internacional", *RIE*, vol. 18-2, 1991, pp. 551-581; K. SIMMONDS: "The Community's declaration upon signature of the U.N. Convention on the Law of the Sea", *CMLR*, vol. 23, 1986, pp. 521-544; B. THOMAS: *La participation de la Communauté Européenne à l'élaboration des nouvelles normes du droit des activités maritimes*, Thèse à Rennes, 1992.

456 Como las oposiciones procedentes de la URSS y otros países del Este, y las reticencias estadounidenses a la solicitud comunitaria, *vid.* J. ROLDÁN BARBERO: "La CEE y el Convenio sobre el Derecho del Mar de 1982", *op. cit.*, p. 553; A.-M. RIEGERT, *op. cit.*, p. 71.

Durante los diferentes periodos de sesiones de la III Conferencia sobre el Derecho del Mar, la representación comunitaria tenía una composición *bicéfala atípica*; así, eran la Comisión y el Consejo los órganos encargados de representar a la Comunidad, pero en el caso de este último, no era el Estado que ostentaba la Presidencia del Consejo el que formaba tal representación, sino altos funcionarios de la Secretaría General del Consejo⁴⁵⁷. En los trabajos de la Comisión Preparatoria, la Comisión Europea propuso una coordinación previa entre los Estados miembros de la Comunidad para lograr posiciones comunes, fundamentalmente en relación a aquellas cuestiones en las que fuera competente o para aquéllas que revistieran un interés particular para el mercado común. Tal coordinación se realizaría *in situ* y, en caso de dificultades, se podría acudir al Consejo en Bruselas⁴⁵⁸. La delegación del Estado que ejerciera la Presidencia del Consejo se ocuparía de exponer, en nombre de los Estados miembros de la Comunidad, las posiciones comunitarias.

Se pensó que la Convención de 1982 no iba a contar con una participación universal, debido al rechazo estadounidense y de otros Estados industrializados a la Parte XI de la Convención dedicada al régimen de explotación de los recursos de los fondos marinos internacionales⁴⁵⁹. Al firmar la Convención de las NU sobre el Derecho del Mar el 7 de diciembre de 1984, la Comunidad manifestó, en una declaración de carácter político, su desacuerdo en relación a las disposiciones de esta Parte XI, señalando que algunos de sus Estados miembros habían expuesto su posición contraria al respecto, al tratarse de una regulación insuficiente y con numerosas imperfecciones que necesitaba ser rectificada.

457 Vid. F.-X. PONS RAFOLS: "El estatuto jurídico de las representaciones de la Comunidad Europea en el marco de las Naciones Unidas", *op. cit.*, pp. 213-214.

458 C. GADIS: "La Coordination Communautaire à la IIIème Conférence des Nations Unies sur le Droit de la Mer", *op. cit.*, p. 63.

459 La Parte XI de la Convención de 1982 abarca los arts. 133 a 191. Véanse, en relación a la misma, los Anexos III y IV. Sobre el Acuerdo de 1994, *vid.* E. SALAMANCA AGUADO: *El Acuerdo relativo a la aplicación de la Parte XI de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982. La regresión del principio jurídico de patrimonio común de la humanidad*, Tesis doctoral, Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, 2001.

En la década de los noventa del pasado siglo, los supuestos económicos y políticos sobre los que aquella Parte XI se negoció habían variado, lo que hizo posible la adopción por la AGNU, el 28 de julio de 1994, del "Acuerdo relativo a la *aplicación* de la Parte XI de la Convención sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982"⁴⁶⁰, que enmascara una verdadera enmienda -pese a su denominación- a la Parte XI con el objetivo de acomodarla a los principios de libre empresa y libre mercado. De esta forma se lograría la participación de aquellos Estados no conformes con la misma.

El Convenio de las NU sobre el Derecho del Mar permite la firma y la confirmación formal a "las organizaciones internacionales"⁴⁶¹, según lo dispuesto en su Anexo IX dedicado a la "participación de las organizaciones internacionales". Ahora bien, únicamente *cuando la mayoría de sus Estados miembros* fueran signatarios del Convenio, aquellas organizaciones podrían firmarla (art. 2 del Anexo IX); esta condición se recoge, igualmente, para proceder al depósito de sus instrumentos de confirmación formal o de adhesión (art. 3 del Anexo IX). Esta cláusula incluida en los arts. 2 y 3 del Anexo IX al Convenio de 1982 constituye un compromiso político sin justificación jurídica alguna que contribuye a difuminar la noción de la subjetividad internacional⁴⁶².

Desde el 16 de noviembre de 1994, la Comunidad Europea había aplicado de forma provisional el Acuerdo y la Parte XI de la Convención de 1982. Cuatro años más tarde, el Consejo de la Unión Europea adoptó, el 23 de marzo de 1998, una Decisión en virtud de la cual aprueba, en nombre de la Comunidad Europea, la Convención de las NU sobre el Derecho del Mar de 1982 y el Acuerdo de 1994⁴⁶³.

460 Cfr. la Decisión del Consejo de 25 de julio de 1994 sobre la firma del Acuerdo relativo a la aplicación de la parte XI de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 y sobre la aplicación provisional de dicho Acuerdo y de la Parte XI de dicha Convención por la Comunidad Europea, en *DO L 215*, de 20 de agosto de 1994, pp. 9-20.

461 Cfr. el inciso f) del art. 305.1º y el art. 306 de la Convención de 1982.

462 "Un point d'équilibre délicat, entre les prérogatives liées à la capacité internationale d'une organisation et les réserves évidentes de ses Etats membres, doit donc être trouvé"; concretamente entre la petición comunitaria, que defendía su capacidad de firmar con independencia de sus Estados miembros, y la de terceros Estados, que pretendían que la firma se supeditara a la de todos sus componentes o que lo hiciera simultáneamente con ellos; *vid. L. SERMET, op. cit.*, p. 674.

463 *Vid.* la Decisión del Consejo, de 23 de marzo de 1998, relativa a la celebración por la Comunidad Europea

Aunque el objeto de nuestro trabajo no es examinar la participación de la Comunidad en la Convención de 1982, nos llaman la atención ciertas similitudes en la forma de regular el ejercicio alternativo de derechos y obligaciones incluidos en el Anexo IX a la Convención de 1982, inspirado en convenciones en las que la Comunidad participó, y que fueron posteriormente utilizadas para regular la participación comunitaria en la FAO, v.g., en relación con la declaración de competencias⁴⁶⁴. Así, la declaración sobre las "Competencias de las Comunidades Europeas con relación a las materias de que trata la Convención sobre el Derecho del Mar" incluye, escuetamente, la conservación y la gestión de los recursos de la pesca marítima, la protección y preservación del medio marino, la reglamentación de la libertad de tránsito para los Estados sin litoral, y la política comercial referida en la Parte XI⁴⁶⁵.

La adopción del Acuerdo de 1994 ha evidenciado que el Derecho de Mar recogido y creado en la Convención de 1982 continúa en plena evolución. Lo que se ha reafirmado con la adopción, el 4 de agosto de 1995, del "Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las NU sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorias", tras una Conferencia convocada al efecto en abril de 1993⁴⁶⁶. Una evolución, eso sí, que está "desfigurando" la Convención de 1982 y

de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 y del Acuerdo de 28 de julio de 1994 relativo a la aplicación de la parte XI de dicha Convención, en *DO L 179*, de 23 de junio de 1998, pp. 1 y ss.

464 *Vid.* el art. 5 del Anexo IX a la Convención de 1982.

465 *Vid.* J. ROLDÁN BARBERO: "La CEE y el Convenio ..., *op. cit.*, pp. 558-559. Esta declaración fue adoptada por el Consejo a la vez que autorizaba la firma del Convenio por la Comunidad en diciembre de 1984.

466 Este Acuerdo se abrió a la firma el 4 de diciembre de 1995 y actualmente se encuentra en vigor. El Acuerdo establece dos formas de participación diferentes para las organizaciones internacionales. Así, si éstas tienen competencia plena sobre las materias regidas por el Acuerdo de 1995, la organización obtendrá la condición de miembro de forma exclusiva -sin sus Estados miembros, a los que no conferirá derecho alguno-. En el caso de que la organización comparta competencias con sus Estados miembros -como ocurre con la Comunidad Europea- participará de acuerdo con lo establecido en el Anexo IX de la Convención de 1982, con la excepción de no tener que condicionar su firma o confirmación formal a la de la mayoría de sus Estados miembros (art. 47 del Acuerdo de 1995). Esta participación conjunta de la CE y de sus Estados miembros se debe a que pese a que la CE tiene competencia exclusiva en la política internacional de pesca, ésta no cubre

planteando cuestiones delicadísimas que ya han enfrentado, en una doble controversia, a la Comunidad Europea y a España con Canadá a raíz de la extensión encubierta de su jurisdicción sobre los recursos vivos más allá de las 200 millas de su zona económica exclusiva⁴⁶⁷. La Comunidad Europea ha participado activamente en la elaboración de estos Acuerdos⁴⁶⁸, concretamente en las consultas de carácter informal relativas a la *aplicación* de la Parte XI del Convenio de 1982; sin embargo como éste se adoptó mediante una Resolución de la AGNU, la CE -que no es miembro de las NU- no pudo participar ni votar⁴⁶⁹.

b) LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO (CNUMAD). LA COMISIÓN SOBRE DESARROLLO SOSTENIBLE

La protección y la mejora de la calidad del medio ambiente constituye uno de los objetivos actuales de la Comunidad⁴⁷⁰. La legislación comunitaria aplicó, *ad ex.*, las

todos los ámbitos tratados por el Acuerdo de 1995. La Comunidad ha depositado su instrumento de ratificación el 8 de junio de 1998, conjuntamente con una declaración de competencias; *vid.* Decisión del Consejo al respecto en DO L 189, de 3 de julio de 1998, pp. 14-41. *Vid.* J.M. SOBRINO HEREDIA: "La cooperación internacional en la conservación y gestión de los recursos pesqueros en la Alta mar", *Cursos Euromediterráneos Banca de Derecho Internacional*, vol. II, 1998, pp. 429-522, especialmente p. 454.

467 Nos referimos al apresamiento del pesquero español *Estai* en marzo de 1995 por patrulleras canadienses. *Vid.* sobre este conflicto y su trasfondo M. IGLESIAS BERLANGA: *La regulación jurídica de los recursos vivos de la alta mar: intereses españoles*, Tesis doctoral ..., *op. cit.*, pp. 177 y ss.; L.I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ: "Jurisdicciones rampantes y libertad de pesca en alta mar", *Liber Amicorum in Memoriam of Judge José María Ruda*, Kluwer, 2000, pp. 139-155; J.M. SOBRINO HEREDIA: "La cooperación internacional (...)", *op. cit.*, pp. 470 y ss.

468 *V.g.*, en la Conferencia de las NU sobre poblaciones de peces que se encuentran dentro y fuera de la ZEE y las poblaciones de peces altamente migratorias; *vid.* J.M. SOBRINO HEREDIA: "La competencia de la Comunidad Europea en materia de conservación y gestión de los recursos pesqueros en alta mar", *Noticias de la Unión Europea*, n° 161, 1998, pp. 81-94, concretamente pp. 89-90.

469 Ya que el art. 3 del Acuerdo de 1994 reenvía al art. 305 del Convenio de 1982, concretamente al inciso f) del art. 305.1° y al Anexo IX del Convenio de 1982 en relación a la confirmación formal (art. 4.4° del Acuerdo de 1994).

470 Este objetivo general de la Comunidad fue introducido por el Tratado de Amsterdam; sin embargo el interés por el medio ambiente no ha sido una preocupación comunitaria reciente; prueba de ello son las relaciones de carácter administrativo entre la Comunidad y los distintos entes con competencias en este ámbito, el disfrute de la condición de observador en estos organismos, su participación en conferencias internacionales sobre la materia, la firma de convenios, y el envío y la recepción de representantes acreditados entre la

medidas introducidas en el Protocolo de Montreal⁴⁷¹, estableciendo límites al uso de los CFC -fundamentalmente fluorocarbonos- y otras sustancias que provocan la reducción de la capa de ozono. Las negociaciones posteriores tendentes a ampliar las restricciones de gases perjudiciales han resultado muy complejas⁴⁷².

La Conferencia de las NU celebrada en Rio de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo durante los meses de junio a agosto de 1992 supuso un gran esfuerzo para abordar las diversas causas que provocan la degradación del medio ambiente mundial, definiendo un nuevo programa para la política mediambiental a escala mundial y promoviendo un desarrollo sostenible⁴⁷³.

En el trabajo previo a la Conferencia -bautizada como *Cumbre para/de la Tierra*-, la Comunidad Europea fue invitada a participar por la Asamblea General de las Naciones Unidas en calidad de observador. En marzo de 1992 la Presidencia del Consejo de la Comunidad enviaba al Presidente del Comité Preparatorio una carta en la que solicitaba la concesión de un estatuto para la Comunidad de *participante pleno*; adjuntó para ello un declaración de competencias comunitarias sobre los ámbitos de la Conferencia⁴⁷⁴. En abril de 1992, el Comité Preparatorio adoptó una recomendación dirigida a la AGNU para que otorgara a la CE un *status* de participante pleno que le permitiera ejercer distintos derechos superiores a los de otros observadores, *inter alia*, presentar propuestas y enmiendas de

Comunidad y estos entes. La importancia creciente y acuciante de la protección medioambiental llevó a introducir el actual art. 174 TCE a través del AUE, que en su apartado 4º exhorta a la Comunidad y a los Estados miembros a cooperar con las organizaciones internacionales competentes en este sector.

471 El Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono de 16 de septiembre de 1987 se adjuntó a la Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono adoptada el 22 de marzo de 1985, siendo aquél enmendado posteriormente; cfr. Decisión del Consejo de 14 de octubre de 1988 (88/540/CEE), *DO L* 297, de 31 de octubre de 1988, pp. 8-28.

472 Pensemos en las grandes dificultades manifestadas en las distintas conferencias celebradas entre las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático - *ad ex.*, La Haya y Marraquech- para lograr la entrada en vigor del Protocolo de Kioto.

473 Fue la Asamblea General de las NU, la que tras varios años de trabajos preparatorios, convocó la Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo mediante de su resolución 44/228 de 22 de diciembre de 1989. Estableció un Comité Preparatorio a tal efecto.

474 *Vid.* S. MARCHISIO: "Lo *status* della CEE quale membro della FAO", *RDI*, 1993-2, pp. 349 y ss.

carácter sustantivo⁴⁷⁵. En definitiva, la Comunidad logró participar en el proceso decisorio en busca de la formación del consenso en base al principio del ejercicio alternativo de los derechos con sus Estados miembros, aunque quedaba impedida para ejercer el derecho de voto y someter propuestas de procedimiento, reservadas para los miembros de pleno derecho o participantes de la Conferencia, condición ésta restringida para los Estados⁴⁷⁶. En la Conferencia de las NU sobre Medio Ambiente y Desarrollo se distinguían, por tanto, tres categorías: la de "observador", la de "participante pleno" y la de "participante".

La participación de la CE en la CNUMAD se fundamentó en las competencias comunitarias en materia de desarrollo y medio ambiente, en la que existe una actividad legislativa en cuestiones como la eliminación de CFC, desechos, contaminación marina y en la atmósfera y protección del hábitat⁴⁷⁷.

El procedimiento técnico elaborado por el Consejo de las CC.EE. para la participación de la Comunidad en la Conferencia fue el siguiente:

- la Comisión se ocuparía de presentar las posiciones de la Comunidad en la Conferencia, negociaría en su nombre y expresaría sus puntos de vista sobre las cuestiones que recayeran en las competencias exclusivas de la Comunidad; cuando hubiera acuerdo la Comisión presentaría, igualmente, las posiciones comunes, ej. pesquerías, desechos; sobre estos temas el representante de la Comisión hablaría en nombre de la Comunidad;
- la Presidencia presentaría, por lo general, las posiciones comunes relativas a las materias incluidas en las competencias concurrentes, negociando sobre ellas.

475 Concretamente la Asamblea General adoptó la decisión 46/470 de 13 de abril de 1992 a través de la cual enmendaba el proyecto de Reglamento provisional de la Conferencia con el objetivo de permitir la participación plena de la entonces CEE; *vid.* X.-F. PONS RAFOLS: "La participación plena de la Comunidad Europea en la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas", *RIE*, vol. 23, nº 1, 1996, pp. 91-117, especialmente pp. 92-97.

476 *Vid.* L.J. BRINKHORST: "The European Community at UNCED: Lessons to be Drawn for the Future", *Institutional Dynamics of European Integration. Essays in Honour of Henry G. Schermers*, vol. II, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1994, pp. 609-617, concretamente p. 612.

477 *Cfr.* *Bol. CE* 1/2-1992, punto 1.3.153; *Bol. CE* 3-1992, p. 51.

El Comité Preparatorio señaló que se trata de un posición especial atribuida sobre unas bases *ad hoc* y que, por tanto, no constituye un precedente para el futuro⁴⁷⁸. Pese a ello, tal decisión ha resultado una quiebra de las reglas procedimentales generales en las reuniones celebradas en las conferencias de las NU y en otras organizaciones internacionales. La participación plena ha constituido un importante desarrollo en este sector; aunque los privilegios concedidos en relación a los observadores se configuren como meras cuestiones de carácter reglamentario, simbólicamente ha sido un paso relevante en el reconocimiento de la Comunidad en sus relaciones *ad extra*. De hecho, en la actualidad la Comunidad Europea se encuentra preparando su participación en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible que se celebrará en septiembre del 2002 en Johannesburgo, y difícilmente se contentará con un estatuto menos desarrollado⁴⁷⁹.

La CNUMAD ha tenido importantes frutos⁴⁸⁰, entre los que destacan, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo⁴⁸¹, el Programa 21⁴⁸², la Declaración de Principios sobre los Bosques⁴⁸³, el Convenio marco sobre el Cambio Climático⁴⁸⁴ y el

478 Sin embargo, resulta difícil imaginar que en una futura conferencia que trate cuestiones en que la Comunidad sea competente no vaya a obtener el estatuto de participante pleno.

479 A esta Cumbre se la denomina igualmente como "Rio + 10". Su objetivo principal será examinar las realizaciones de la CNUMAD de 1992 y buscar soluciones a las múltiples cuestiones que quedan por resolver y continúan agravándose con el paso del tiempo. *Vid.* sobre la misma en <http://www.johannesburgsummit.org>

480 *Vid. La Unión Europea y las Naciones Unidas, op. cit.*, pp. 40-43. Sobre estos frutos, <http://www.johannesburgsummit.org>

481 En esta Declaración se definen los derechos y las responsabilidades de los Estados relativos al Medio Ambiente y al Desarrollo.

482 El Programa -o Agenda- 21 constituye un proyecto de acción sobre el desarrollo mundial sostenible de cara al siglo XXI. Fue elaborado en paralelo con el Quinto Programa de Acción Medioambiental de la CE; v.g., el 17 de junio de 1994 se ha adoptado la Convención de las NU de Lucha contra la Desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, que fue firmada por la CE el 14 de octubre del 1994; *vid.* Decisión del Consejo, de 9 de marzo de 1998, relativa a la celebración, en nombre de la CE, de esta Convención; cfr. *DO L* 83, 19 de marzo de 1998, pp. 3-35.

483 Esta Declaración relativa a la gestión, conservación y desarrollo sostenible de las diversas clases de bosques fue adoptada en 1992. La Comunidad echó de menos un revestimiento jurídico vinculante para la Declaración de Principios sobre los Bosques. Se estableció que la Comunidad participaría activamente en el constituido Grupo Intergubernamental sobre Bosques, que vinculado a la Comisión sobre Desarrollo Sostenible.

Convenio sobre la Diversidad Biológica⁴⁸⁵. La intervención comunitaria en la Conferencia la ha vinculado a todo un conjunto de acciones en el que continuará estando presente.

LA COMISIÓN SOBRE DESARROLLO SOSTENIBLE (CDS)

La participación de la Comunidad Europea en la Comisión sobre Desarrollo Sostenible constituye un ejemplo de la difícil inclusión de los sujetos distintos de los Estados en los organismos internacionales, inclusive en entes de nueva creación, en los que generalmente resulta más sencillo introducir reglas que permiten conceder a la Comunidad un estatuto acorde con sus competencias.

Fue en la Conferencia de Río donde se acordó crear la denominada Comisión sobre Desarrollo Sostenible como una comisión técnica de carácter permanente y funcional del ECOSOC cuya misión sería el seguimiento de los resultados de la Cumbre, concretamente de la extensa Agenda 21⁴⁸⁶. La Asamblea General de las NU, a través de la resolución

484 *Vid.* la Decisión del Consejo de 15 de diciembre de 1993 relativa a la celebración de la Convención marco sobre el Cambio Climático (94/69/CE) en *DO L* 33, de 7 de febrero de 1993, pp. 11 y ss. La Comunidad y sus Estados miembros firmaron este Convenio en Río de Janeiro en 1992 y lo ratificaron al año siguiente, obligándose a reducir las emisiones de CO₂. Sus partes celebraron una primera conferencia en Berlín en abril de 1995 con objetivos en esta materia de alcance mundial, los resultados no fueron los deseados por la Unión Europea y sus Estados miembros, aunque las presiones comunitarias lograron al menos que un grupo *ad hoc* continuara trabajando en este sentido -fruto del cual se adoptó el denominado "Mandato de Berlín"- . La tercera Conferencia entre las Partes adoptó el malogrado Protocolo de Kioto de 10 de diciembre de 1997 según el cual sus Partes deben conseguir que las emisiones de seis tipos de gases no excedan de un cierto límite para el intervalo 2008 a 2012 con respecto a los niveles de 1990. En las posteriores Conferencias de las Partes, la Unión Europea ha abogado para que el 2002 sea la fecha límite de la entrada en vigor del del Protocolo de Kioto. Cfr. el *Informe General sobre la actividad de la Unión Europea 1999*, Comisión Europea, Bruselas, 2000, p. 161.

485 Fue adoptado el 22 de mayo de 1992 y se abrió a la firma en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992. Este Convenio, igualmente denominado "sobre Biodiversidad", fue firmado por la CE en 1992 y ratificado por ella un año después. Tiene entre sus objetivos principales garantizar la máxima biodiversidad de las especies biológicas en todo el mundo, al igual que gestionar de manera razonable los bosques tropicales. *Vid. La Unión Europea y las Naciones Unidas, op. cit.*, pp. 41 y ss. Cfr. la Decisión del Consejo de 25 de octubre de 1993 relativa a la celebración del Convenio sobre Diversidad Biológica (93/626/CEE), en *DO L* 309, de 13 de diciembre de 1993, pp. 1-20.

486 La CDS fue para la Conferencia de Río de Janeiro, lo que el Programa de las NU para el Medio Ambiente fue para la Conferencia de Estocolmo de 1972. Concretamente el Acta Final de Río recoge en una nota al pie del preámbulo una referencia a la participación de la Comunidad al mismo nivel que los gobiernos. En el preámbulo del Quinto Programa de Acción Medioambiental de la CE se subraya la importancia de la creación de la Comisión sobre Desarrollo Sostenible y la necesidad de la participación plena de la Comunidad en sus

47/191 de 22 de diciembre de 1992, recomienda al ECOSOC que establezca una Comisión sobre Desarrollo Sostenible de conformidad con el artículo 68 de la Carta de las NU y, asimismo, que las reglas de procedimiento de tal Comisión atribuyan a la CEE una participación plena sin derecho a voto en el ámbito de su competencia⁴⁸⁷. Sin embargo, la puesta en práctica de tal estatuto no fue pacífica. La resolución incluía que las disposiciones que se adoptaran en relación a la participación plena de la Comunidad tendrían que conformarse a lo estipulado al respecto en el reglamento aplicable a la Comisión de Desarrollo Sostenible. El ECOSOC decidió que se aplicaría el Reglamento de sus Comisiones Orgánicas -Reglamento que, en caso de necesidad, podría ser enmendado-.

Sobre la base de las recomendaciones de la Asamblea General de las NU, el ECOSOC adoptó su decisión 1992/207 de 12 de febrero de 1993 estableciendo la CDS con una composición restringida, limitada a 53 "Estados", lo que excluía expresamente la participación de la Comunidad como miembro de pleno derecho. Ahora bien, llevar a la práctica el otorgamiento de capacidades superiores a las de los observadores o participantes activos no resultó fácil, y ello pese a distintos factores: la competencia de la Comunidad sobre ámbitos de la CDS, la participación con el estatuto de miembro en ella de ciertos Estados de la Comunidad y la posición favorable a la pretensión comunitaria de la Asamblea General y del Secretario General de las NU al respecto.

La necesidad de enmendar el Reglamento de las Comisiones Orgánicas del ECOSOC para permitir la participación plena de la Comunidad fue manifestada en diferentes ocasiones y fue propuesta en nombre de la Unión Europea por Alemania en 1994, cuando la CDS ya había celebrado dos periodos de sesiones. Finalmente, la justicia y la fuerza de la

trabajos; *vid.* Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 1 de febrero de 1993, sobre un Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, *DO C* 138, de 17 de mayo de 1993, pp. 1 y ss.

487 Como acertadamente señala PONS RAFOLS, la "participación plena" de la Comunidad en su ámbito de competencia, sin derecho de voto, plantea cierta *contradictio in terminis*, ya que no es posible actuar "plenamente" cuando no se permite ejercer el voto en cuestiones que sean de su competencia; *vid.* "La participación plena de la Comunidad Europea en la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas", *RIE*, *op. cit.*, pp. 91-117, concretamente p. 101. Además de la categoría de participante pleno, la resolución de la Asamblea General establecía otros dos nivel de "no participación como miembro de pleno derecho" para las organizaciones internacionales: la de observador y la de participante activo.

pretensión comunitaria llevaron a que al año siguiente se adoptara -sin votación- la decisión 1995/201 de 8 de febrero de 1995, estableciendo las modalidades de participación plena de la CE en la Comisión sobre Desarrollo Sostenible⁴⁸⁸. De esta forma se otorga un tratamiento específico a la Comunidad en dicha Comisión, derogando singularmente las normas que de manera general se aplican a las organizaciones internacionales. Concretamente la decisión del ECOSOC 1995/201 indica que se añadirá una nota a pie de página al artículo 74 del Reglamento de las Comisiones Orgánicas que señala: "La participación de la Comunidad Europea y de otras organizaciones de integración económica regional o subregional en la Comisión (de Desarrollo Sostenible) se rige por la decisión 1995/201 del Consejo Económico y Social"⁴⁸⁹.

La Comunidad tiene, al igual que otras organizaciones internacionales, el "derecho de hacer uso de la palabra" y el "derecho de respuesta", lógicamente limitado a aquellas cuestiones de su competencia⁴⁹⁰. Tiene "derecho a presentar propuestas", aunque necesita de algún miembro de la CDS para que éstas sean sometidas a votación⁴⁹¹; vinculado a este derecho y como complemento, la Comunidad podrá "sugerir enmiendas". Este grupo de derechos los disfrutaban igualmente los Estados no miembros de la CDS y los organismos especializados que participen en las deliberaciones. La Comunidad se encuentra legitimada para asistir a reuniones informales -cuya importancia ya hemos destacado en este trabajo- cuando un Estado miembro de la Comunidad acude a la misma en calidad de miembro de la

488 Vid. F.-X. PONS RAFOLS, *op. cit.*, p. 106.

489 La referencia genérica a *otras organizaciones de integración económica regional o subregional* se introdujo como consecuencia de la solicitud de algunos Estados que deseaban dejar abierta la CDS a otros organismos -como el MERCOSUR- si cumplían las condiciones para ello, esto es, que además de producirse una cesión de competencias a favor de la institución concreta, ésta tuviera capacidad de adoptar decisiones obligatorias para sus Estados miembros.

490 La diferencia en la utilización de este derecho respecto del resto de las organizaciones internacionales intervinientes estriba en que éstas "podrán participar en las deliberaciones" de acuerdo con el art. 74 del Reglamento, mientras que la Comunidad "tendrá derecho" a intervenir, es decir, no necesita invitación alguna para hacerlo, aunque sea necesaria la autorización previa del Presidente, según establece el art. 43 del Reglamento de las Comisiones Orgánicas. Vid. F.-X. PONS RAFOLS, *op. cit.*, p. 108.

491 En este aspecto no cabe esperar problemas, ya que será difícil que algún Estado miembro de la Comunidad no detente uno de los trece puestos reservados para los "Estados de Europa occidental y otros Estados", de acuerdo con el criterio de distribución geográfica; más aún en el futuro, con la incorporación de Estados de "Europa Oriental" en la Unión Europea, a los que la CDS les reserva seis puestos.

CDS⁴⁹². Destaca un privilegio del que sólo disfruta la Comunidad, esto es, su carácter de "permanencia" con el estatuto de participante pleno en la CDS, mientras que los Estados miembros quedan sometidos a un procedimiento electivo que atiende a criterios de distribución geográfica equitativa por periodos de tres años. La principal limitación de la Comunidad es la no posesión del derecho de voto, que sólo tienen los Estados miembros.

La participación efectiva de la Comunidad en la Comisión de Desarrollo Sostenible se supeditó a que aquélla confeccionara una lista de asuntos tratados en la CDS que caían en su competencia; además, se concretó que antes de cada sesión el Estado que ejerciera la Presidencia del Consejo precisaría para cada cuestión del orden del día quién representaría a la Comunidad⁴⁹³. De esta forma, en asuntos de *competencia exclusiva* de la Comunidad, sus Estados elegidos como miembros de la CDS ejercen sus derechos de voto según la postura adoptada en la coordinación previa. Si se trata de *competencias mixtas*, se intenta lograr una posición común. Si no se consigue, aquellos Estados votan lo que tengan por conveniente, teniendo en cuenta lo dispuesto en el segundo párrafo del art. 10 -ex 5- TCE sobre la abstención de adoptar medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del Tratado. Esto último se aplica, igualmente, cuando la cuestión tratada pertenece a la competencia estatal⁴⁹⁴.

En definitiva, este caso muestra cómo la participación de la Comunidad con un estatuto superior al del resto de los observadores en una conferencia internacional favorece a que terceros acepten su incorporación con un *status* similar a la institución encargada de seguir los resultados de la conferencia. Sin embargo, llegado el momento de concretar los derechos de los que dispondrá y "contentar" con ello a la Comunidad, a sus Estados

492 Vid. L.J. BRINKHORST, *op. cit.*, pp. 615 y ss.; J. SACK, *op. cit.*, pp. 1249-1250.

493 Esta fórmula se encuentra claramente inspirada en la utilizada en la FAO, aunque llama la atención que en la CDS la Comunidad no dispone de derecho de voto.

494 Vid. F. DEHOUSSE y K. GHEMAR: "Le traité de Maastricht et les relations extérieures de la Communauté européenne", *EJIL*, 1994, pp. 151-172, especialmente, pp. 165 y 166; J.A. MARTÍN BURGOS: "Los instrumentos jurídicos de las relaciones exteriores de la Unión (la conclusión de acuerdos por la Comunidad y su participación en organizaciones internacionales)", *España y el Tratado de la Unión Europea*, Colex, Madrid, 1994, pp. 367-420, especialmente pp. 402 y ss.

miembros y a terceros -participantes o no con diversas condiciones en la Comisión sobre Desarrollo Sostenible- no resulta una tarea sencilla. La voluntad decidida de los Estados de la Unión Europea al respecto llevó a solucionar, aunque tardamente, una participación plena que se preveía fácil de articular. Aun así, y pese a el carácter exclusivo que parece desprenderse de la condición de *participante pleno*, se trata, desde una perspectiva técnico-jurídica, de un avance en cuestiones menudas y de detalle, pero de gran significación política⁴⁹⁵.

495 F.-X. PONS RAFOLS, *op. cit.*, p. 116.

CAPÍTULO V

PRÁCTICA RELATIVA AL DISFRUTE DE LA CONDICIÓN DE MIEMBRO DE LA COMUNIDAD EUROPEA EN LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

En este Capítulo nos disponemos a examinar la participación de la Comunidad Europea con el estatuto de miembro en diversas organizaciones internacionales. Centraremos nuestra atención en unos organismos seleccionados por su carácter representativo en la exposición de la forma más desarrollada de relación entre la Comunidad y otras organizaciones internacionales¹. Con este fin hemos dividido el análisis de la práctica en dos apartados atendiendo al carácter universal (I.) o restringido (II.) de las organizaciones en las que la Comunidad participa como miembro. En organismos con vocación de universalidad -como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización Mundial del Comercio (OMC) o la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos- la Comunidad participa con sus Estados miembros. Aunque esta participación conjunta aparece igualmente en algunos organismos de carácter regional -como el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), ciertos organismos sobre productos básicos o la Comisión para la Conservación de los Recursos Marinos Vivos Antárticos (CCRMVA-CCAMLR)- resulta frecuente que la Comunidad Europea disfrute de la condición de miembro de forma exclusiva sin sus Estados miembros, como sucede en numerosas organizaciones de pesquerías, v.g., en la Organización de Pesquerías del Atlántico Noroeste (OPANO-NAFO), en la Comisión de Pesquerías del Atlántico Nordeste (CPANE-NEAFC), en la Comisión Internacional de Pesca del Mar Báltico (CIPMB-IBSFC), en la Organización para la Conservación del Salmón del Atlántico Norte (OCSAN-NASCO) y en la Comisión Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico (CICAA-ICCAT).

En este Capítulo V hemos creído conveniente referirnos a la participación de la *Comunidad Europea* en calidad de miembro en las organizaciones internacionales, vez de la *Unión*, porque en ellas las cuestiones tratadas que afectan a los Títulos V y VI del TUE

¹ No es nuestra intención realizar un estudio exhaustivo de la participación de la Comunidad en cada uno de estas organizaciones internacionales; tal labor sería suficiente para la confección de diversas tesis doctorales.

son subsidiarias y, formalmente, se continúa mantenimiento la condición de miembro a favor de la Comunidad, pese a que en la práctica encontremos alusiones a la Unión.

I. LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EUROPEA EN ORGANIZACIONES CON VOCACIÓN DE UNIVERSALIDAD

De los tres organismos que hemos seleccionado como ejemplos representativos de la participación de la Comunidad Europea como miembro en organizaciones con vocación de universalidad -la FAO, la OMC y la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos-, trataremos de forma más detallada el supuesto de la FAO, debido en parte al interesante debate surgido en torno a la reforma operada en su Constitución para permitir la incorporación de la Comunidad como organización de integración económica regional, a sabiendas de la necesidad de respetar la continuación de sus Estados miembros, competentes aún en importantes ámbitos de la FAO. Contrariamente, la creación de la OMC y de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos ya preveía la participación de la Comunidad, lo que ha simplificado, al menos, el comienzo de su andadura, que no por ello se prevé exenta de problemas. Otro dato que justifica nuestro mayor detenimiento en la FAO se debe a la divulgación de numerosos documentos y trabajos sobre la cuestión, publicados a lo largo de una década, concretamente desde aquel simbólico noviembre de 1991, fecha en que la Comunidad se incorporó como miembro a este Organismo especializado de las Naciones Unidas. La vida institucional de la Comunidad en la OMC y en la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos es algo más corta, aunque por motivos bien distintos ya se intuía la participación comunitaria como miembro originario. En el caso de la OMC, por la sustitución *de facto* de la Comunidad en el lugar de sus Estados miembros en el GATT, y en el supuesto de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, por haber incluido la posibilidad de que determinadas organizaciones se convirtieran en partes contratantes del Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982. Finalmente debemos señalar que hemos introducido en el epígrafe dedicado a la FAO, el estudio de determinados organismos vinculados a ésta, concretamente la Comisión del Atún para el Océano Índico (CAOI) y dos entidades establecidas por la FAO, respectivamente, con la Organización Mundial de la Salud y las Naciones Unidas; nos referimos a la Comisión FAO/OMS del *Codex Alimentarius* y al Comité de Políticas y Programas de Asistencia Alimentaria del Programa Mundial de Alimentos (CAA), esta última como organización de carácter restringido y sin haber logrado en ninguna de las mismas la obtención de un estatuto de organización miembro.

a) LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN² (FAO). LOS ORGANISMOS VINCULADOS A LA FAO

La FAO se ha convertido en el primer organismo especializado de las Naciones Unidas³ en el que la Comunidad Europea participa como miembro⁴. Esto ha sido posible gracias a una labor intensa desarrollada a un lado y a otro de la FAO y de la Comunidad, que ha culminado en noviembre de 1991 con una de las reformas más novedosas y progresistas llevadas a cabo en un acuerdo constitutivo de una organización internacional⁵, estableciendo los mecanismos que permiten la participación en calidad de miembro a las denominadas organizaciones de integración económica regional (OIER) junto a sus Estados miembros.

2 Sobre esta Organización véase <http://www.fao.org>

3 La Constitución de la FAO se aprobó en una Conferencia celebrada en Quebec en los meses de octubre y noviembre de 1945. Un año más tarde se convirtió en un organismo especializado de las Naciones Unidas. Los fines de la FAO son muy extensos y con un acentuado carácter técnico; aparecen de forma específica enumerados en el art. 1 de su Constitución; en síntesis, se dirigen al estudio, a la información y a la asistencia técnica, que se presta principalmente a los Estados necesitados en cuestiones relacionadas con los problemas del suelo, la agricultura y sus derivados, englobando en éstas la pesca, los productos del mar, los bosques y los productos primarios forestales -como señala el apdo. 1º del art. 1 de la Constitución de la FAO-.

4 Como pusimos de relieve *supra*, el olvido doctrinal en el que se encontraba este sector dedicado a "las relaciones de la Comunidad Europea con las organizaciones internacionales" finalizó una vez que la Comunidad se incorporó a la FAO. Prueba de ello es la amplia bibliografía sobre el tema y el impulso que tal admisión proporcionó a la realización de trabajos sobre estas cuestiones. *Vid.*, en relación a la FAO, F. DE PASCALE: "L'Ammissione della CEE alla FAO, Cronaca di un Negoziato", *La Comunità Internazionale*, vol. 47, 1992, pp. 477-492; R. FRID: "The European Economic Community. A Member of a Specialized Agency of the United Nations", *EJIL*, 1993, pp. 239-255; S. MARCHISIO: "Lo Status della CEE quale Membro della FAO", *RDI*, 1993-2, pp. 321-350; J.A. MARTÍN BURGOS: "Los instrumentos jurídicos de las relaciones exteriores de la Unión (la conclusión de acuerdos por la Comunidad y su participación en organizaciones internacionales)", *España y el Tratado de la Unión Europea*, Colex, Madrid, 1994, pp. 367-420, especialmente pp. 400 y ss.; F.-X. PONS RAFOLS: "La admisión de la Comunidad Económica Europea como miembro de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación", *RJE*, vol. 21, 1994-2, pp. 419-456; J. SACK: "The European Community's membership of international organizations", *CMLR*, vol. 32, 1995, pp. 1227-1256, especialmente pp. 1243-1247; J. SCHWOB: "L'amendement à l'acte constitutif de la FAO visant à permettre l'admission en qualité de membre d'organisations d'intégration économique régionale et la Communauté économique européenne", *RTD eur.*, vol. 29-1, janv.-mars 1993, pp. 1-16; A. TAVARES DE PINHO: "L'Admission de la Communauté Économique Européenne comme Membre de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agricultures (FAO)", *RMC*, nº 370, juillet-août 1993, pp. 656-673; W. VAN DE VOORDE: "De EEG als Lid Van Een Internationale Instelling: Het Geval FAO", *Studia Diplomatica*, 1992-4, pp. 49-73, p. 57.

5 Una organización internacional "en sentido estricto" y no de aquéllas *de segundo orden* según la categorización de J. SACK, *op. cit.*, pp. 1238 y ss.

a).1 LA FAO

La incorporación de la Comunidad a la FAO ha sido fruto, en parte, de la necesidad de su participación en calidad de miembro en ciertas organizaciones establecidas en el marco de la FAO, concretamente, en virtud del artículo XIV de su Constitución, v.g., en la Comisión del Atún para el Océano Índico. Tal logro ha replanteado la participación comunitaria en otros organismos establecidos conjuntamente entre la FAO y otras organizaciones internacionales, como la Comisión FAO/OMS del *Codex Alimentarius* o el Comité de Políticas y Programas de Asistencia Alimentaria del Programa Mundial de Alimentos de la FAO y de las NU (CAA), en los que disfruta de un estatuto de observador desarrollado.

Examinemos, en primer lugar, cuál era la situación anterior a la incorporación de la Comunidad a la FAO (a).1.1), el fundamento (a).1.2) y las negociaciones tendentes a la admisión (a).1.3) y los diversos problemas que se presentan en torno a la participación de las OIER en la FAO (a).1.4), como el establecimiento de una coordinación interna entre la Comunidad y sus Estados miembros, cuándo y cómo se vota, de qué forma contribuye al presupuesto de la Organización, la capacidad de participar en los distintos órganos de la FAO y los posibles efectos jurídicos que pueden derivarse de la incorporación de la Comunidad a este Organismo especializado de las Naciones Unidas.

a).1.1 La situación previa a la incorporación de la Comunidad a la FAO

Los ámbitos coincidentes tratados por la FAO y la Comunidad hicieron que tempranamente se instaurara entre ellas una cooperación oficializada a través de la conclusión del acuerdo de relación en 1962 mediante un canje de notas, en el que se establecía, entre otras medidas, la participación como observador previa invitación a las reuniones que se ocuparan de cuestiones de interés común, o de todas aquellas cuestiones en las que una colaboración entre ellas resultara conveniente⁶. Se trataba, por tanto, de un estatuto de observador no permanente al quedar sometido a una invitación, que fue

⁶ Cfr. el inciso 3º del Canje de Notas celebrado entre la CEE y la FAO a finales de 1962, en *Relations des Communautés européennes ...*, op. cit., pp. 114-115.

reforzándose con el paso del tiempo. El apdo. 2º del art. XVII del Reglamento General de la FAO, permitía la participación de las organizaciones internacionales en las sesiones plenarias de la Conferencia y en otros órganos, siempre y cuando hubieran concertado un acuerdo al respecto. Tales observadores no tendrían derecho a voto, pero podrían tomar la palabra y, a petición del Presidente, participarían en las discusiones. Pues bien, en el caso de la CEE, el acuerdo adoptado establecía que el Presidente del Consejo de la Comunidad solicitaría permiso para intervenir en nombre del representante de la Comisión, si las cuestiones tratadas recaían en ámbitos de competencia exclusiva comunitaria, ya que los Estados miembros no estaban facultados para tomar la palabra en los mismos; en prácticamente todos los supuestos, la Comisión quedaba facultada ante tal petición. Por ello, podía usar la palabra de forma privilegiada en comparación con el resto de los observadores, incluso antes de que todos los Estados miembros de la FAO lo hicieran. En los casos de competencias mixtas, el portavoz solía ser el representante del Estado que en ese momento ejercía la Presidencia del Consejo. En resumen, la Comunidad disfrutaba de un estatuto de observador activo y desarrollado.

Ya en junio de 1991, una vez que las negociaciones tendentes a la admisión de la Comunidad en la FAO se encontraban en un estadio avanzado, ambas partes concluyeron un nuevo acuerdo de colaboración más desarrollado que el anterior con base en el art. 229 TCEE -actual 302 TCE-, estableciendo una cooperación en los ámbitos de la agricultura y la alimentación, incluyendo la pesca y la silvicultura. El art. 7 del citado acuerdo señalaba la necesidad de concluir acuerdos específicos en materia administrativa y financiera, lo que se llevó a efecto en enero de 1993, incluyendo medidas que resultaban de gran interés para la financiación o cofinanciación por parte de la Comunidad de proyectos o programas de cooperación técnica⁷.

⁷ Una de las motivaciones que llevó a la FAO a ser receptivo a las pretensiones de incorporación de la Comunidad -lo que, sin duda, agilizó la conclusión de este acuerdo de 1993- fue la necesidad de contar con la Comunidad para financiar los variados y numerosos proyectos de asistencia técnica que desarrolla, habida cuenta que la FAO no dispone para ello de su presupuesto ordinario, sino que consigue la financiación mediante las donaciones o a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Tengamos presente que la FAO se financia fundamentalmente gracias a los Estados que forman el grupo de naciones industrializadas occidentales entre las que se encuentran los miembros de la UE, junto a EE.UU., Canadá y Australia. En *ultima ratio* la incorporación pretendía un logro más efectivo de los objetivos de la FAO, evitando el solapamiento de sus actividades con las de la Comunidad, pudiendo aprovechar mutuamente los resultados y desarrollos anteriores alcanzados por cada uno de ellos. *Vid.* R. FRID, *The Relations between the EC ...*, *op. cit.*, pp. 229-270, especialmente p. 231.

a).1.2 Los fundamentos jurídicos de la incorporación

En el caso específico de la FAO la cuestión que podemos plantear desde la perspectiva tradicional del Derecho internacional es si realmente era necesario que la Comunidad - como organización internacional *sui generis*- participara como miembro en la FAO, teniendo en cuenta que todos los Estados comunitarios lo son a la vez de ésta, y pueden, por tanto, adoptar posiciones comunes cuando la Comunidad sea competente en los ámbitos tratados en la FAO; actuando de tal modo no habría que cuestionar la participación exclusiva o única de los Estados en las organizaciones internacionales. La modificación de esta situación, permitiendo a otros sujetos distintos de los Estados gozar del estatuto de miembro, originaría problemas, aunque su mantenimiento también⁸. Efectivamente, la conciliación de reglas jurídicas de distintos entes no es sencilla -como tendremos la oportunidad de comprobar más adelante-; sin embargo, el mantenimiento de la Comunidad con el estatuto de observador, habida cuenta de sus mayores poderes en los ámbitos tratados en la FAO, era contrario al Derecho comunitario, al no tener en cuenta la cesión de competencias de los Estados miembros a favor de la Comunidad de cara al exterior.

En la memoria explicativa relativa a la admisión de la Comunidad en la FAO, la Comisión pone de relieve que fueron las limitaciones del estatuto de observador las que le llevaron a iniciar una campaña tendente a obtener la condición de miembro⁹. Algunas de las limitaciones consistían en no poder presentar propuestas para adoptar decisiones -lo que había que hacer a través de los Estados miembros- o no tener derecho a votar¹⁰; el estatuto de observador tampoco permitía a la Comunidad participar como miembro en los acuerdos establecidos en virtud del art. XIV de la Constitución de la FAO - independientemente de que éstos trataran cuestiones que recaían fundamentalmente en la

⁸ V.g., en ámbitos de competencia exclusiva comunitaria algunos Estados miembros de la Comunidad estaban teniendo dificultades para aplicar ciertas decisiones de la FAO; *vid.* R. FRID: *The European Economic Community...*, *op. cit.*, p. 241. Igualmente, se podrían presentar problemas de incertidumbre jurídica en el ámbito de la responsabilidad.

⁹ *Vid.* COM (91) 387 final, 18 de octubre 1991, punto 1.

¹⁰ Ni siquiera cuando la Comunidad era competente de forma exclusiva. Pese a ello, en la práctica se utiliza principalmente la técnica del consenso.

competencia exclusiva comunitaria, como los relativos a las pesquerías-, ya que tal *status* se reservaba para los miembros de la FAO.

Desde una *perspectiva comunitaria* podemos preguntarnos por los fundamentos jurídicos concretos que legitiman la incorporación de la Comunidad a la FAO. Como señalamos *supra* en el Capítulo II de este trabajo, el art. 302 TCE -ex 229-, relativo al mantenimiento de todo tipo de relaciones adecuadas con los organismos especializados de las NU, no puede por sí solo fundamentar una participación en calidad de miembro. No existe competencia explícita en el TCE que lo permita, pero tampoco nada se establece en contra. De hecho, el caso de la FAO muestra cómo una interpretación amplia de la conjunción de los tres cauces de alimentación competencial establece los fundamentos jurídicos para que la Comunidad participe en la FAO¹¹: éstos son el art. 113 TCEE -actual 133- como competencia exterior expresa sobre la política comercial, el art. 43 TCEE -actual 37- como competencia exterior implícita sobre materias agrícolas y el art. 235 TCEE -actual 308- que se utilizó por la necesidad de un fundamento jurídico para las actividades comunitarias en el campo del desarrollo¹².

Desde la *perspectiva de la FAO*, el antiguo apdo. 2º del art. II de su Constitución señalaba que la Conferencia podía "decidir la admisión en calidad de Miembro de la Organización de *todo Estado* (...)". Por otro lado -como señalamos- el apdo. 2º del art. XVII del Reglamento General de la FAO, regula un tipo de participación para las organizaciones internacionales distinta de la de miembro. De esta manera, según las reglas de la FAO en aquel momento, la solicitud de la Comunidad -como organización internacional- a la FAO necesitaría de la modificación de su Constitución.

a).1.3 Las negociaciones tendentes a la incorporación

En el año 1971 la Comisión ya puso en conocimiento del Consejo que no se encontraba satisfecha con el estatuto de observador del que disfrutaba en el seno de la FAO¹³. Desde

11 Independientemente de que sus Estados miembros continúen con sus estatutos respectivos de miembros, habida cuenta de que a ellos les pertenecen importantes competencias en el ámbito de la FAO.

12 Hasta la entrada en vigor del TUE, el 1 de noviembre de 1993, no existía una competencia explícita exterior en el ámbito de la cooperación al desarrollo; cfr. *supra* en relación con el art. 181 TCE.

13 Vid. W. VAN DE VOORDE: "De EEG als Lid Van Een Internationale Instelling: Het Geval FAO", *Studia Diplomatica*, 1992-4, pp. 49-73, p. 57.

junio de 1978, la Comunidad recalcó ante el Comité de Pesca de la FAO que su *status* no le permitía participar adecuadamente en los trabajos desarrollados en los organismos regionales de pesca de la Organización. Tras una serie de contactos entre las dos organizaciones, el Consejo de la FAO señaló que la participación de la Comunidad en aquellos organismos necesitaría de unas reformas en profundidad de los textos jurídicos principales de la Organización. Esta cuestión se puso especialmente de relieve durante la Conferencia diplomática convocada por la FAO en Roma en abril de 1989 para crear la Comisión del Atún para el Océano Índico (CAOI). Ya en mayo de 1989, el Director General de la FAO recibió una carta de la Presidencia en ejercicio del Consejo de las CC.EE. -que ostentaba por primera vez España-¹⁴ en la que ponía de relieve cómo el estatuto de observador no le permitía a la Comunidad y a sus Estados miembros participar satisfactoriamente en la Organización; solicitó que esta cuestión fuera inscrita en el orden del día del Consejo de la FAO para que fuera sometida a examen profundo¹⁵. En junio de 1989, el Consejo de la FAO¹⁶ autorizó al Director General de su Organización a que explorara las posibilidades de admisión en la FAO de las organizaciones de integración económica regional¹⁷. Estos contactos preliminares llevaron a que el Consejo de la CC.EE. decidiera la apertura de las negociaciones tendentes a la incorporación de la Comunidad a la FAO el 22 de octubre de 1990. La Comisión inició las negociaciones formales en Roma -sede actual de este Organismo especializado- el 1 de febrero de 1991, en estrecha colaboración con la Presidencia del Consejo¹⁸. Las negociaciones fueron

14 Este comunicado fue remitido por Fernández Ordóñez, Ministro de Asuntos Exteriores español el 17 de mayo de 1989. Tengamos presente que España, por sus intereses pesqueros en el Océano Índico, era uno de los Estados miembros de la Comunidad candidatos a participar en la CAOI -junto a Francia y a Reino Unido-; *vid.* F. DE PASCALE, *op. cit.*, p. 478; S. MARCHISIO, *op. cit.*, p. 324.

15 Sobre el procedimiento de negociación desde la doble perspectiva comunitaria y de la FAO, *vid.* F. DE PASCALE, *op. cit.*, pp. 477- 492; R. FRID, *op. cit.*, pp. 239 y ss.; A. TAVARES DE PINHO, *op. cit.*, pp. 657 y ss.

16 El Consejo de la FAO es un órgano principal de carácter restringido; cfr. el art. V de la Constitución de la FAO.

17 *Vid.* COM (91) 387 final, 18 de octubre de 1991, puntos 1-3.

18 Ciertos problemas procedimentales impedían que la reforma de la Constitución de la FAO y la adhesión de la Comunidad se consumaran en el 26º periodo de sesiones de la Conferencia en 1991. Concretamente debido a la obligación establecida en el apdo. 1º del art. XIX de las Reglas Generales de la FAO, que establecía que el instrumento formal de solicitud de admisión de un nuevo miembro debería llegar a manos del Director General a más tardar el día en que se inaugurara el período de sesiones de la Conferencia en que haya de considerarse tal admisión (es decir, el 9 de noviembre de 1991). Sin embargo, hasta que no se reformara la Constitución de la FAO en el sentido de permitir la adhesión de las OIER, la Comunidad, como tal, no podía presentar su solicitud. Se hacía necesaria una derogación de este aspecto incluido en el art. XIX del

conducidas por la Comisión Europea, que actuó en estrecha colaboración con el Consejo de las CC.EE. Este Consejo, el 25 de noviembre de 1991 actuando de acuerdo con una propuesta de la Comisión de 9 de noviembre, aprobada por el Parlamento Europeo¹⁹, decidió solicitar oficialmente la admisión de la Comunidad como miembro de la FAO²⁰. A la demanda de incorporación a la FAO le acompañaba el instrumento oficial en el que acepta las obligaciones derivadas de la Constitución, vigentes en el momento de su admisión -como señala el apdo. 3º del art. II de la Constitución de la FAO-. Tal instrumento de aceptación fue remitido al Director General por el Presidente en ejercicio del Consejo de las Comunidades Europeas. Igualmente presentó una declaración de competencia de la que nos ocuparemos *infra*²¹.

Como hemos señalado, también en la FAO existía un clima favorable a la admisión de la Comunidad como miembro. Desde los primeros contactos el objetivo consistió en acercar posturas para lograr una reforma de la Constitución de la FAO que fuera no sólo del agrado de la Comunidad -la promotora de tales reformas- sino igualmente de los Estados miembros de la FAO -comunitarios²² o no-²³ que tenían intereses que

Reglamento General que permitiera a la Comunidad solicitar su admisión como miembro después del día inaugural del periodo de sesiones de la Conferencia, y así no tener que esperar hasta su próxima sesión ordinaria que se celebraría dos años más tarde (la 27ª), teniendo en cuenta que las ordinarias se celebran cada dos años -cfr. apdo. 6º del art. III de la Constitución de la FAO-. La voluntad favorable de ambos organismos a que se produjera la adhesión en noviembre de 1991, lo hizo posible. De esta forma la Comunidad envió una carta al Director General de la FAO solicitando la inclusión de dos asuntos en la agenda de la Conferencia: la admisión de la Comunidad en la FAO y la derogación de aquella cuestión del art. XIX del Reglamento General de la FAO. Ambas cuestiones fueron aprobadas en votación durante la 26ª Conferencia de la FAO. De esta forma, la solicitud de adhesión procedente del Consejo de las CC.EE. pudo tener fecha de 25 de noviembre de 1991.

19 *Vid.* DO C 326, de 16 de diciembre de 1991, pp. 238 y ss.

20 Esta decisión del Consejo de las CC.EE. de 25 de noviembre de 1991 no ha sido publicada, lamentablemente. El texto de la decisión sigue estrechamente la propuesta de la Comisión. La solicitud de admisión contenida en tal decisión del Consejo equivale, igualmente, a la autorización comunitaria de incorporarse a la FAO una vez que la Conferencia de esta Organización la aprobara; véase en relación sobre la conveniencia de haber concluido un acuerdo *ad hoc* entre la Comunidad y la FAO para este asunto, en R. FRID: "The European Economic Community. A Member of a Specialized Agency of the United Nations", *op. cit.*, p. 247.

21 *Vid.* Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la adhesión de la Comunidad Europea a la FAO con ocasión de la 26ª sesión de la Conferencia de la FAO. En sus anexos I y II se encuentran, respectivamente, el instrumento de aceptación de la Comunidad y la declaración de competencias comunitaria; en DO C 292, de 9 de noviembre de 1991, pp. 8-12.

22 Los Estados miembros de la Comunidad se mostraban preocupados por la forma en la que se iban a llevar a cabo tales reformas, temerosos de verse privados de algún ámbito de su soberanía. Esta desconfianza se ha reflejado en el escaso tratamiento dado en el Derecho primario a la participación de la Comunidad en organizaciones internacionales.

salvaguardar. Por ello, un grupo de Estados apoyó la introducción de una fórmula genérica que permitiera en un futuro el ingreso de otras organizaciones internacionales en el caso de reunir los requisitos establecidos; de esta forma se incluyó la noción de *organización de integración económica regional*.

La FAO a través de consultas informales quiso conocer la opinión de otros organismos de las NU sobre las posibilidades de acceso de la Comunidad. Los servicios jurídicos de algunos de estos entes señalaron en sus informes que tal admisión no les causaría problemas como precedente²⁴.

Los intensos contactos preliminares llevaron a las negociaciones directas entre los Estados miembros de la FAO y la Comisión. Finalmente el segundo informe reformado y elaborado por el Comité de las OIER²⁵ logró unánimemente el visto bueno del Consejo de la FAO, siendo remitido a la Conferencia. Este texto fue una pieza clave para lograr el consenso sobre unas enmiendas aceptables por todas las partes. De esta forma, la Conferencia adoptó, sin votos en contra, la Resolución 7/91 de 18 de noviembre de 1991 que contenía la reforma de la Constitución de la FAO y del Reglamento General permitiendo la admisión de OIER en esta Organización²⁶. Posteriormente, una votación

23 Algunos Estados desarrollados -como EE.UU. y Japón- manifestaron durante las negociaciones sus objeciones a la admisión de la Comunidad como miembro de la FAO; sus reivindicaciones llevaron a la Comunidad a una condición de miembro limitada en ciertas cuestiones, como las organizativas y las presupuestarias; cfr. F. DE PASCALE: "A dire il vero il dibattito non si è aperto nel migliore dei modi.(...) Si iniziò invece con l'intervento del delegato degli USA che suonò come un'autentica doccia fredda per le aspirazioni europee", en "L'Ammissione della CEE alla FAO: Cronaca di un negoziato", *op. cit.*, p. 485; J. SACK: "The European Community's membership of international organizations", *op. cit.*, p. 1243.

24 Las informaciones procedían de, v.g., las NU, la OMS, la UNESCO y OIT; *vid.* sobre estos informes, A. TAVARES DE PINHO, *op. cit.*, p. 672.

25 El Comité de los OIER fue establecido por el Consejo de la FAO como grupo de trabajo de los Estados miembros con el objetivo de que en las labores tendentes a reformar la Constitución de la FAO hubiera una representación más amplia de los miembros de la FAO, ya que en el Comité de Asuntos Constitucionales y Jurídicos no participaba en aquel momento, *ad ex.*, ningún Estado sudamericano.

26 Como señalábamos, el Reglamento General de FAO fue, a la vez, revisado -concretamente el art. XIX relativo a la admisión de nuevos Estados Miembros y Miembros Asociados- y completado por cinco artículos -del art. XL al XLV-. A tenor de la experiencia de la FAO, la enmienda de los reglamentos internos de los organismos especializados no resulta suficiente para permitir la admisión de la Comunidad en los mismos, en contra de lo mantenido por Parlamento Europeo en alguna ocasión; *vid.* J. SCHWOB, *op. cit.*, p. 5.

secreta tuvo lugar en la Conferencia sobre la solicitud de la CEE como miembro en la FAO, obteniéndose holgadamente la mayoría de dos tercios requerida²⁷.

Si bien desde el principio se acordó que las enmiendas utilizarían la fórmula genérica de *organización de integración económica regional* -y no una mención precisa y exclusiva referida a la Comunidad-, diversos problemas se presentaron en el momento de precisar las características que legitimarían la incorporación a la FAO²⁸. Dos tendencias principales se enfrentaron:

- Por un lado, los Estados desarrollados, como los EE.UU., deseaban un criterio estricto de elegibilidad para restringir el número de posibles OIER candidatas a miembro de la FAO. Su posición se basaba en que los Estados miembros de éstas debían haber transferido parte de su soberanía y, de esta forma, las OIER podían adoptar decisiones vinculantes para sus Estados miembros en materias concretas del ámbito de la FAO.

- Los Estados en desarrollo, fundamentalmente de Asia y Sudamérica, mantenían un criterio amplio de elegibilidad; no insistían en la cesión de competencias, permitiendo así que OIER menos desarrolladas pudiera solicitar su admisión en la FAO.

27 El apdo. 3º del art. II de la Constitución de la FAO enmendada señala que: "La Conferencia puede, por mayoría de dos tercios de los votos emitidos y a reserva de que esté presente la mayoría de los Estados Miembros de la Organización, decidir la admisión en calidad de Miembro de la Organización, de toda organización regional de integración económica que reúna los criterios establecidos en el párrafo 4 de este Artículo, (...)".

28 La FAO encargó un estudio al *Research Center for International Law* de la Universidad de Cambridge para que examinara qué OIER podrían incorporarse a la FAO; como los criterios que aquéllas tenían que reunir no estaban aún fijados, para aquel trabajo se estableció que la organización debía ser:

- intergubernamental,
- regional,
- con intención de operar indefinidamente,
- competente en un amplio sector económico y no reducido a un ámbito particular de una actividad económica (se refiere aquí a las organizaciones "de segundo orden", v.g., las creadas por acuerdos sobre productos básicos),
- poseedora de una estructura institucional con capacidad jurídica para adoptar decisiones obligatorias para sus miembros, como consecuencia de la cesión de competencias de éstos a la organización, (esta fue la característica que impidió que otras organizaciones de integración -de Sudamérica y Asia- se incluyeran junto a la Comunidad como potenciales integradoras de la FAO), y
- compuesta por más de dos Estados.

Tras examinar una treintena de organismos, la conclusión principal del estudio señaló que, actualmente y en un futuro cercano, únicamente la Comunidad podría adherirse a la FAO; *vid.*, R. FRID: *The Relations ...*, *op. cit.*, pp. 243 y ss. S. MARCHISIO, *op. cit.*, p. 331.

Finalmente el apdo. 4º del art. II de la Constitución de la FAO, enmendado en 1991, sigue el criterio restrictivo defendido por los Estados desarrollados, estableciendo las características que deben reunir las OIER que deseen convertirse en miembros; son las siguientes:

- debe tratarse de una *organización constituida de Estados soberanos*,
- la *mayoría de los cuales sean Estados miembros de la FAO*²⁹,
- los Estados miembros de la organización que solicite la admisión en la FAO deben haber *transferido competencias en una serie de materias que sean de la competencia de la FAO*, incluyendo la facultad de *adoptar decisiones vinculantes* para sus Estados miembros en relación con estas materias³⁰.

a).1.4 La participación de las organizaciones de integración económica regional en la FAO

Los dos principios rectores de la participación de las OIER en la FAO son el *ejercicio alternativo de los derechos y obligaciones de miembro*, tal como dispone el apdo. 8º del art. II de la Constitución de la FAO³¹, y la *no participación de las OIER en la "vida institucional de la FAO"*, v.g., en lo relativo al presupuesto, a la participación en ciertos órganos de la FAO o a la elección del Director General de la FAO.

29 El hecho de que no todos los Estados integrantes de la OIER tuvieran que ser miembros de la FAO para que pudiera solicitar la condición de miembro se debe a una concesión durante las negociaciones a los Estados en desarrollo -concretamente a Singapur y Brunei que participan plenamente en la ASEAN y no son miembros de la FAO-. Algunos Estados de la FAO se mostraron contrarios a tal medida argumentando que de esta manera ciertos Estados harían valer sus intereses indirectamente en la Organización sin tener que ser parte de la misma y, por tanto, sin contribuir a las obligaciones financieras como miembro. Tal postura no tiene en cuenta que las OIs son sujetos de Derecho distintos de los Estados que las componen.

30 El término "transferencia de competencias" incluye la cesión de la capacidad para concluir tratados por los Estados miembros de tal forma que respecto a una determinada cuestión no queden competencias residuales para los Estados miembros; cfr. el comentario a este término en la Resolución 7/91 de la Conferencia que aprueba las enmiendas a la Constitución y al Reglamento General de la Organización para permitir que OIER participen como miembros.

31 El art. II.8º señala: "Una Organización Miembro ejercerá sus derechos de forma alternativa con sus Estados Miembros que sean Estados Miembros de la Organización, en los sectores de sus respectivas competencias, y de conformidad con las normas establecidas por la Conferencia". La otra cara del principio del ejercicio alternativo sería el de la no duplicidad o no acumulación.

El *ejercicio alternativo de los derechos de miembro* afecta a todas las actividades desarrolladas en la FAO. La puesta en práctica de este principio hace especialmente compleja la participación de una organización en otra cuando los Estados miembros de aquélla intervienen igualmente como miembros. Un elemento clave para su aplicación son las *declaraciones de competencias*. Distingamos:

- la declaración de competencias *general*, presentada en el momento de solicitar la admisión en la FAO, y
- las declaraciones de competencias *específicas*, que deben proporcionar la Comunidad - otra OIER- o sus Estados miembros antes de cada reunión que se celebre en la FAO, indicando quién es competente respecto de cualquier cuestión que sea considerada en una reunión y quién ejercerá el derecho de voto respecto de cada asunto incluido en el orden del día -como establece el apdo. 2º del art. XLI del Reglamento General de la FAO-. De esta manera, el Presidente de la reunión en sus primeras palabras pone en conocimiento de los participantes la declaración de competencias presentada, y la distribuye a los presentes³². Las declaraciones específicas se confeccionan mediante un procedimiento interno de coordinación y han resultado de gran utilidad, mucho más que la declaración general presentada con la solicitud³³.

Durante las negociaciones para la admisión de la Comunidad en la FAO, el grado de concreción con el que se debía redactar la declaración general de competencias causó problemas. La Comunidad argumentaba que el ejercicio de sus competencias se encontraba sometido a un desarrollo continuo en razón de su naturaleza y que tal declaración genérica no era posible realizarla con precisión, recalando la suficiencia de las declaraciones específicas en cada sesión. Por este motivo, pese a la obligación de presentar tal declaración incluida en el apdo. 5º del art. II de la Constitución de la FAO, la Comunidad remitió una bastante genérica, utilizando exclusivamente referencias a disposiciones del TCEE para mostrar la competencia comunitaria en los ámbitos de la FAO.

32 Durante los cinco primeros meses en los que la Comunidad disfrutó de su condición de miembro, las declaraciones de competencia y de ejercicio de voto no se presentaban a tiempo, lo que obligó en más de una ocasión a que el Presidente tuviera que posponer la inauguración de las sesiones. Tras este periodo de "rodaje" inicial, y tras adoptar las oportunas medidas, este procedimiento funciona de manera aceptable, según las indagaciones de R. FRID, en *The Relations ...*, op. cit., pp. 253 y 259.

33 Vid. R. FRID, *The Relations ...*, op. cit., p. 253.

La declaración de competencias especificando los temas tratados en la Constitución de la FAO que han sido objeto de transferencia a la Comunidad por parte de sus Estados miembros³⁴ enumera, por un lado, los ámbitos en los que la CE es exclusivamente competente (incluyendo las cuestiones relativas a la política comercial y al ejercicio de la pesca); por otro lado, señala un conjunto de ámbitos en los que son competentes - dependiendo de las cuestiones- la Comunidad y los Estados miembros (v.g., la política agraria; el acercamiento de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros; la política de investigación y de desarrollo tecnológico; la política de medio ambiente; la política de desarrollo, y otras políticas comunitarias -como transporte, económica y social-)³⁵. En aquellos asuntos sobre los que no se hayan declarado o notificado específicamente a la FAO las transferencias de competencia, se presumirá que los Estados miembros de la Organización miembro (la OIER) conservan su competencia, como señala el apdo. 6º del art. II de la Constitución de la FAO.

El dinamismo al que se encuentra sometido el ejercicio de las competencias por parte de la Comunidad y de sus Estados miembros ha sido tenido en cuenta en esta declaración -

34 *Vid.* la Propuesta de Decisión del Consejo, incluyendo la declaración de competencias genérica, en *DO C* 292, de 9 de noviembre de 1991, pp. 10-12.

35 La declaración de competencias de la CE que acompaña la demanda de admisión en la FAO señala:

I. *"La Comunidad Europea es, ella sola, competente en:*

a) *todas las cuestiones* referentes a la *política comercial*, según el artículo 113 del Tratado de la CEE. (...);

b) *todas las cuestiones relativas al ejercicio de la pesca* con el fin de garantizar la protección de los fondos y la conservación de los recursos biológicos del mar, según el artículo 102 del Tratado de adhesión de 1972.

II. *La Comunidad tiene, además, competencia en los siguientes ámbitos* que se incluyen en los sectores de las actividades de la FAO:

a) *política agraria* (artículos 38 a 47 del Tratado CEE) incluida la armonización de normas veterinarias y fitosanitarias;

b) *el acercamiento de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas* de los Estados miembros (artículos 100 y 100 A del Tratado CEE)

c) *política de investigación y de desarrollo tecnológico* (artículos 130 F a 130 Q del Tratado CEE);

d) *política de medio ambiente* (artículos 130 R a 130 T del Tratado CEE);

e) *política de desarrollo* (artículos 131 a 136 A y 235 del Tratado CEE);

f) *otras políticas comunitarias* (transporte, económica, social) podrían marginalmente ser objeto de las actividades de la FAO.

En los sectores enumerados en el punto II, la repartición de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros queda establecida de la manera siguiente: (...)."

A continuación la declaración pasa a describir con mayor detenimiento a quién corresponden las competencias en cada uno de los ámbitos incluidos en los incisos a) a f) del punto II. Esta declaración señala que no será aplicable en aquéllos territorios de los Estados miembros donde no se aplica el Tratado constitutivo de la CE; en *DO C* 292, de 9 de noviembre de 1991, pp. 10-12.

expresamente se refiere a su "desarrollo continuo"-, por lo que aquélla se reserva realizar nuevas declaraciones *a posteriori*, de acuerdo con lo establecido en el apdo. 7º del art. II de la Constitución de la FAO³⁶.

a).1.4.1 La coordinación interna entre la Comunidad y sus Estados miembros en la FAO

La Comunidad y sus Estados miembros necesitaban establecer un procedimiento que permitiera responder eficazmente a sus obligaciones en la FAO, v.g., presentando la declaración de competencias en las sesiones desarrolladas en la Organización. No transcurrió ni un mes tras la incorporación de la Comunidad a la FAO, cuando, el 18 de diciembre de 1991, el Consejo y la Comisión concluyeron un acuerdo concerniente a la preparación de reuniones de la FAO así como a las declaraciones y a las votaciones³⁷. La primera parte de este *Arreglo Interinstitucional* establece detalladamente un elaborado proceso de coordinación que se desarrolla en Bruselas y en Roma -o donde se celebren las reuniones de la FAO-³⁸. La segunda parte del Arreglo se ocupa de las declaraciones y las votaciones en las sesiones de la FAO. Así:

- cuando la Comunidad es competente de forma exclusiva en el asunto a tratar del orden del día, la Comisión tiene el derecho a intervenir y a votar (punto 2.1 del Arreglo);

36 El art. II.7º señala que: "La Organización Miembro o sus Estados Miembros notificarán cualquier cambio en la distribución de competencias entre la Organización Miembro y sus Estados Miembros al Director General, quien comunicará dicha notificación a los otros Estados Miembros de la Organización". El Anexo IX a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar fue la fuente de inspiración de los apdos. 5º y 7º del art. II, por lo que guardan importantes semejanzas.

En septiembre de 1993 se notificó a la FAO la entrada en vigor de la organización común de mercado de plátanos, que tiene una incidencia en la distribución de competencias entre la Comunidad y sus Estados miembros. En octubre de 1994, casi un año después de que el TUE entrara en vigor, la Comunidad informó al Director General de la FAO de los cambios que se habían producido en la división de competencias entre la Comunidad y sus Estados miembros, de acuerdo con lo establecido en aquélla disposición.

37 El denominado *Arreglo Interinstitucional* no ha sido publicado en el *DOCE*; puede encontrarse como Documento del Consejo nº 10478/91, AGRI 104, RELEX 73, de 19 de diciembre de 1991; igualmente, en R. FRID: *The Relations between ..., op. cit.*, pp. 398-404. Esta Arreglo fue completado en octubre de 1992 por un acuerdo de aplicación relativo a la preparación de las reuniones de la FAO y al derecho de voto en relación con la aprobación de las actas.

38 En la práctica, en el seno del Consejo en Bruselas se determina quién ejercerá el derecho de expresión y el de voto, mientras que el contenido de la declaración de la posición común se determina en Roma -a donde acuden los consejeros nacionales de los Estados miembros-. Si no se llega a una posición común, en la práctica se mantiene una reunión informal de coordinación para contrastar los puntos de vista de los Estados miembros.

- si la competencia pertenece de forma exclusiva a los Estados miembros, son éstos los que intervienen y votan (punto 2.2);

- sin embargo, el caso más común, se da cuando la cuestión a tratar contiene elementos de competencia estatal y comunitaria -es decir, existe una competencia "mixta"- (punto 2.3); en este supuesto, se intenta llegar a una posición común entre las instituciones de la Comunidad y los Estados miembros. Pueden suceder dos cosas:

1) Que se alcance tal posición. El problema aparece entonces en determinar quién intervendrá y ejercerá el derecho a votar. Así:

1).1 Se señala que cuando el asunto pertenezca fundamentalmente a un ámbito que no fuera de competencia exclusiva de la Comunidad (el supuesto habitual), serían los Estados miembros quienes votarían de acuerdo con la posición común alcanzada³⁹;

1).2 si el centro de gravedad de la cuestión se encuentra más en la competencia la exclusiva comunitaria, la capacitada para votar sería la Comisión⁴⁰. Como pusimos de

39 Corresponde a la Presidencia del Consejo presentar la posición común. Los Estados miembros y la Comisión pueden, sin embargo, hacer uso de la palabra para añadir o apoyar la declaración de la Presidencia. En el acuerdo concluido entre la Comisión y los Estados miembros de la Unión sobre la participación en las negociaciones internacionales sobre productos básicos -PROBA 20-, es la Comisión generalmente la que actúa de portavoz en los casos de competencia mixta -y no la Presidencia del Consejo como ocurre en la FAO-

40 En este caso, la Comisión expresa la posición común. Los Estados miembros podrán tomar la palabra para añadir algo o apoyar la declaración de la Comisión.

La posibilidad de intervención de la Presidencia del Consejo, de los Estados miembros de la Comunidad y de la Comisión dependiendo del asunto -tal como dispone el *arreglo interinstitucional* (punto 2.3)- es uno de los logros más exitosos de la Comunidad durante las negociaciones, en las que mantuvo que en supuestos de competencia "mixta", ésta tendría que quedar facultada para intervenir haciendo uso de la palabra -de otra forma, en este aspecto concreto vería mermadas sus facultades respecto a la situación anterior en que disfrutando de un estatuto de observador sí que podía expresarse sobre estas cuestiones-. La preocupación de la FAO y de sus Estados miembros no comunitarios se debía a que en estos casos habría un derecho de intervención cumulativo por parte de la Comunidad y de sus Estados miembros. El Comité de las OIER se ocupó de la cuestión admitiendo que en los ámbitos de competencias imbricadas, era normal que ambos tuvieran derecho a hacer uso de la palabra en relación con los ámbitos sobre los que tienen competencias, sin embargo, habría que diferenciar entre ese derecho de intervenir en los debates, y el peso que se debe otorgar a tales intervenciones. De esta forma, el compromiso finalmente alcanzado se incluyó en el apdo. 3º del art. XLI del Reglamento General de la FAO, según el cual, en los asuntos del orden del día en que son competentes tanto la Organización miembro como sus Estados miembros, ambos podrían participar en los debates. Sin embargo, en estos casos los componentes de la reunión de la FAO tendente a adoptar una decisión, tendrán en cuenta sólo la intervención de la parte que ejerciera el derecho de voto. En los comentarios a esta disposición se señala que no se prejuzga que los puntos de vista de la parte que no tiene derecho a votar queden reflejados

relieve en el Capítulo II de este trabajo, estas medidas incluidas en el punto 2.3 han resultado de difícil aplicación en la práctica para la Comisión y el Consejo, llegando incluso al TJCE⁴¹.

2) Si no es posible lograr una posición común en estos asuntos de competencia compartida, los Estados miembros toman la palabra y ejercen el derecho a votar; a la Comisión se le permite participar en los debates. Por tanto, los Estados miembros no están obligados a alcanzar una posición común "a toda costa"⁴²; aunque sí existe un deber de cooperar, como el Tribunal de Luxemburgo ha puesto de relieve en distintas ocasiones (dictámenes 1/94 y 2/94)⁴³ y un deber de abstenerse de adoptar medidas que pongan en peligro la realización de los fines del TCE (art. 10 -ex 5- TCE).

a).1.4.2 El derecho a votar

De acuerdo con el principio del ejercicio alternativo de los derechos de los miembros, no hubo divergencia alguna en aceptar que cuando la Comunidad u otras OIER ejercieran su derecho a votar, los Estados miembros se abstendrían de hacerlo, y viceversa. Los problemas aparecieron en el momento de determinar si la Comunidad debería tener un solo voto o la suma del número de votos de sus Estados miembros. Como era de esperar, la Comunidad mostró su pleno rechazo a la primera opción al no reflejar la realidad política y económica comunitaria. De esta forma, la solución acordada se incluyó en el apdo. 10º del art. II de la Constitución de la FAO, según la cual: "(...) una Organización Miembro puede emitir en asuntos de su competencia, en cualquier reunión de la Organización en la que tenga derecho a participar, *un número de votos igual al número de*

en el acta de la reunión.

41 Cfr. en el Capítulo II sobre la sentencia de 19 de marzo de 1996, asunto C-25/94, *Comisión/Consejo*, Rec. 1996-3, pp. I-1469-1512. En este caso la Comisión y el Consejo no cuestionaban que el Acuerdo tendiente a promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que faenaban en alta mar tratara materias que pertenecían a la competencia "mixta", ni existía desacuerdo en relación a la posición común a adoptar. El problema radicaba en quién ejercería el derecho a votar.

42 Ello es comprensible porque el logro de una posición común, cualquiera que sea su contenido, no significa que vaya a contribuir de manera más efectiva a la realización de los objetivos de la Comunidad y de la FAO.

43 Cfr. *supra*, respectivamente, sobre el dictamen 1/94 *relativo a la OMC*, de 15 de noviembre de 1994, Rec. 1994, pp. 5267 y ss. y el dictamen 2/94 *sobre la adhesión de la Comunidad al Convenio de Roma de 1950*, de 28 de marzo de 1996, Rec. 1996, pp. 1759 y ss.

sus Estados Miembros con derecho a votar en esa reunión. Cuando una Organización Miembro ejerza su derecho a votar, sus Estados Miembros no podrán ejercer los suyos, y viceversa"⁴⁴. Esto significa que el peso actual del voto de la Comunidad -o de cualquier OIER- dependerá del número de Estados que pertenezcan a aquélla y que se encuentren habilitados para votar en la reunión de la FAO. Ahora bien, esta capacidad de votación de las OIER debe ser matizada.

Tengamos presente que en la práctica de la FAO -como es típico en los organismos de las NU- se utiliza ampliamente el consenso y no la votación, a pesar de que en sus reglas se estipula como el procedimiento ordinario de adopción de decisiones. A ello hay que unir que la mayoría de las cuestiones que requieren votación en la FAO, v.g., la elección del puesto de Presidente⁴⁵ y la aprobación del presupuesto, quedan incluidas en lo que denominamos la "vida institucional de la FAO", sector en el que las OIER no tienen capacidad de intervención⁴⁶. Sin embargo, el tema de la votación resultaba especialmente "atractivo" durante las negociaciones, ya que éste se relaciona con el ejercicio de influencia y poder en la Organización; no olvidemos que constituye, igualmente, el rasgo clave diferenciador entre los estatutos de observador y miembro⁴⁷. La utilización en la práctica del consenso hace, por tanto, que el derecho de expresión -que es el que permite participar en la adopción de decisiones- se convirtiera durante las negociaciones en uno de los temas más espinosos sobre el que era necesario encontrar soluciones.

a).1.4.3 La contribución al presupuesto

Otra de las cuestiones que debía resolverse durante las negociaciones tendentes a reformar la Constitución de la FAO para permitir la admisión de las OIER era su contribución al presupuesto de la FAO. Una de las posibilidades que se barajaron consistía

44 Cursiva añadida. Como expusimos anteriormente, a través del procedimiento de coordinación interno entre la Comunidad y sus Estados miembros se fija quién de los dos ejercerá el derecho a votar respecto a cada asunto del orden del día; cfr. el art. XLI.2º del Reglamento General de la FAO.

45 Véase, v.g., el apdo. 2º del art. XLIV del Reglamento General de la FAO.

46 Por algo el apdo. 10º del art. II de la Constitución de la FAO se cuida en precisar que el derecho de voto de las OIER es operativo "(s)alvo disposición contraria prevista en esta Constitución o en las normas establecidas por la Conferencia (...)".

47 Vid. R. FRID: *The Relations* ..., *op. cit.*, p. 263; A. TAVARES DE PINHO, *op. cit.*, pp. 669-670.

en que la contribución de la Comunidad al presupuesto produciría consecuentemente una reducción equivalente de las aportaciones individuales de cada uno de los Estados miembros, de acuerdo con la lógica del ejercicio alternativo de los derechos y obligaciones. Sin embargo, esta opción defendida en principio por la Comunidad y sus Estados miembros pronto se desechó por el número de problemas de índole práctica que presentaba⁴⁸. De esta forma, el acuerdo generalizado se encaminó a que los Estados miembros de la OIER contribuyeran al presupuesto ordinario como hasta entonces y que la Organización participara en la financiación de alguna forma que habría que concretar.

La fórmula finalmente adoptada aparece recogida en el apdo. 6º del art. XVIII de la Constitución de la FAO, estableciendo que la OIER no debe contribuir al presupuesto de la FAO como los Estados miembros, sin embargo sí que realizará una aportación "para sufragar los gastos administrativos y de otra índole" derivados de su participación en la Organización con el estatuto de miembro⁴⁹. El hecho de que las OIER no se asimilaran en la cuestión financiera a los Estados miembros sirvió de excusa para consagrar en la Constitución de la FAO reformada la no participación de las organizaciones miembros en las cuestiones internas relacionadas con los presupuestos, v.g., a no votar sobre el presupuesto⁵⁰ o a prohibir su participación el Comité de Finanzas. En la fórmula acordada en el art. XVIII.6º de la Constitución de la FAO subyace, por tanto, una vinculación estrecha de la participación de las OIER a sus Estados miembros. Tengamos presente que la contribución de los Estados miembros de la Unión a la FAO podría justificar su permanencia en calidad de miembros, atendiendo al polémico dictamen 1/78 del TJCE recaído en el asunto sobre la participación de la Comunidad en el Acuerdo Internacional sobre el caucho natural⁵¹, independientemente de que la Comunidad pasara a tener

48 Las cuotas que fija en cada caso la Conferencia y que deben abonar los Estados miembros de la FAO para contribuir anualmente a los gastos de la Organización se fijan atendiendo al baremo de las Naciones Unidas, que incluye únicamente a *Estados*, incluir entre ellos a organizaciones regionales hubiera causado grandes dificultades; cfr. el apdo. 2º del art. XVIII de la Constitución de la FAO; *vid.* A. TAVARES DE PINHO, *op. cit.*, pp. 669-670.

49 El art. XVIII.6º de la Constitución de la FAO señala expresamente: "A una Organización Miembro no se le exigirá contribuir al presupuesto según se especifica en el párrafo 2 de este Artículo, pero deberá pagar a la Organización una cantidad que fijará la Conferencia para sufragar los gastos administrativos y de otra índole que se deriven de su condición de miembro de la Organización. Una Organización Miembro no deberá votar sobre el presupuesto".

50 Como recogo *in fine* el apdo. 6º del art. XVIII de la Constitución de la FAO.

51 *Vid. supra* en el Capítulo II de este trabajo sobre el Dictamen 1/78, de 4 de octubre de 1979, *Rec.* 1979, pp. 2871-2921.

competencias exclusivas sobre la totalidad de los ámbitos de la FAO. Este supuesto - actualmente de laboratorio- haría necesaria una nueva y profunda reforma de su Constitución.

La predisposición positiva de la FAO a la incorporación comunitaria se debía, entre otras razones, a que tal acción involucraría, en mayor medida, a la Comunidad en los diversos programas desarrollados por aquélla y que necesitaban de una financiación extrapresupuestaria, habida cuenta, por un lado, de la existencia de una política comunitaria de cooperación al desarrollo y, por otro, de la experiencia de la FAO en materia de desarrollo agrícola en sentido amplio⁵².

a).1.4.4 La participación en los órganos de la FAO

En las enmiendas operadas en la Constitución de la FAO en 1991 se estableció que salvo disposición expresa en contrario, las referencias a los "Estados Miembros" serían aplicables a las "Organizaciones Miembros", teniendo en cuenta el ejercicio de sus derechos respectivos de forma alternativa según sus competencias⁵³. Sin embargo, tanto la Constitución como el Reglamento General de la FAO se ocuparon de establecer excepciones, que excluían la participación de las OIER en las cuestiones internas de la FAO.

El apdo. 9º del art. II de la Constitución de la FAO se ocupa de regular la posible participación de las OIER en los órganos de la FAO, estableciendo que éstas tienen derecho a participar en toda reunión de la Organización en los asuntos de su competencia, incluyendo las reuniones del Consejo o de otro órgano si cualquiera de sus Estados miembros tienen derecho a participar -excepto aquéllos que tienen composición restringida que se especifican en el Reglamento General-. Ahora bien, continúa señalando que tal

52 Concretamente, en 1994 la Comunidad financió de forma exclusiva el Sistema de Alerta Inmediata - denominado *Geofile*-, con el objetivo de prever el riesgo de dificultades alimentarias, junto al Sistema de Información sobre Ayuda Alimentaria del PMA. En el año 1994 estos programas se financiaron en su totalidad por la Comunidad Europea; *vid. La Unión Europea y las Naciones Unidas*, OPOCE, Luxemburgo, 1995, p. 31.

53 La denominada cláusula *de asimilación*; *vid. el apdo. 3º del art. II i. f. de la Constitución de la FAO*.

participación no le concede el derecho a ser elegida o designada para cualquiera de esos órganos u órgano establecido conjuntamente con otras organizaciones. Como podemos observar, las singularidades del estatuto de miembro de las OIER se deja sentir en este ámbito⁵⁴.

En cuanto a los *órganos principales*, de acuerdo con lo establecido anteriormente, la Comunidad participa en las sesiones plenarias de la *Conferencia*. En las sesiones del *Consejo* de la FAO, la cuestión es más complicada debido a su composición restringida⁵⁵. De lo dispuesto en el art. II.9º, quedaba claro que la Comunidad tenía derecho a participar en el Consejo de la Organización, ya que en aquel momento seis de sus Estados miembros eran miembros del mismo⁵⁶. La cuestión relativa a cómo dispondría la Comunidad de un asiento en el Consejo fue presentada por el propio Consejo a su Comité de Asuntos Constitucionales y Jurídicos un año después de la incorporación comunitaria. La CEE y sus Estados miembros mantenían al respecto que aquélla debería sentarse en el lugar que alfabéticamente le correspondiera junto a los Estados miembros del Consejo. Finalmente aquel Comité concluyó realizando una distinción entre los fundamentos jurídicos en virtud de los cuales participaban en el Consejo:

- por un lado, los Estados miembros -en virtud de su elección, según el art. V.1º de la Constitución de la FAO-, y

- por otro, las organizaciones miembros -en virtud a una parte concreta del art. II.9º cuando señala que "(...) una Organización Miembro tendrá derecho a participar en asuntos de su competencia en toda reunión del Consejo (...), en que cualesquiera de sus Estados Miembros tengan derecho a participar (...)", y no, por tanto, en la elegibilidad, ya que el art. II.9º expresamente la desecha para las organizaciones miembros. De esta forma, el Comité

54 Como señala A. TAVARES DE PINHO: "Cette faculté peut être analysée comme une manifestation d'un statut de "deuxième classe" par rapport à celui d'un Etat, en ce sens qu'une organisation membre n'a pas un droit d'être membre, en tant que tel, des organismes de la FAO. Mais elle peut être vue aussi comme une manifestation d'un statut exorbitant donnant à une organisation régionale un droit d'omniprésence". Plus justement, il faudrait y voir un des aspects de son statut *sui generis*", *op. cit.*, p. 667.

55 El Consejo de la FAO está compuesto por 49 Estados miembros elegidos por la Conferencia, como señala el apdo. 1º del art. V de la Constitución de la FAO, una disposición que no fue reformada en 1991.

56 Siempre formará parte del Consejo de la FAO algún Estado miembro de la Comunidad, ya que la elección de sus componentes se basa en una representación geográfica.

de Asuntos Constitucionales y Jurídicos falló en el sentido de conceder a la Comunidad un asiento *sui generis* permanente en el Consejo, lo cual -curiosamente- ya venía ocurriendo en la práctica⁵⁷. Otra limitación para las OIER ligada a los órganos de la FAO consiste en no permitirles desempeñar un cargo en la Conferencia o en el Consejo de la FAO⁵⁸.

En cuanto a los órganos *subsidiarios*, como señala el apdo. 9º del art. II *in fine* de la Constitución de la FAO, "una Organización Miembro no tendrá derecho a participar en los órganos de composición restringida que se especifiquen en el reglamento que apruebe la Conferencia"; de esta forma, la Comunidad no podrá participar en el Comité de Credenciales, en el Comité General y en el Comité de Nombramiento o en cualquier otro órgano de la *Conferencia* que se ocupe del trabajo interno de la misma tal y como ésta decida (apdo. 2º del art. XLII del Reglamento General de la FAO). Los Comités de composición restringida creados por el *Consejo* de la FAO en los que la participación de la Comunidad -o cualquier Organización Miembro- está excluida son el de Finanzas, el Comité del Programa o en el Comité de Asuntos Constitucionales y Jurídicos, como señala expresamente el art. XLV del Reglamento General de la FAO. En la práctica, si se presenta en ellos alguna cuestión que concierne de forma directa a la Comunidad, se invita a que un representante comunitario exponga en dichos Comités su punto de vista sobre el asunto concreto.

a).1.4.5 Los posibles efectos jurídicos de la incorporación

Otra de las cuestiones que se suscitaron en torno a la admisión de la Comunidad en la FAO, fueron los efectos que podría desplegar la combinación de dos disposiciones jurídicas, concretamente, la denominada fórmula *de Viena* y la cláusula *de asimilación*⁵⁹. Veamos en qué consiste cada una de ellas.

La fórmula *de Viena* se inscribe en numerosos convenios internacionales multilaterales con el objetivo de simplificar la enumeración de los posibles Estados que pueden firmar o

⁵⁷ Vid. R. FRID: *The Relations between ...*, *op. cit.*, pp. 268-269.

⁵⁸ V.g., ser su Presidente-. Cfr. respectivamente en relación a la Conferencia y al Consejo de la FAO, el art. XLII.3º y el art. XLIII del Reglamento General.

⁵⁹ Vid. F.-X. PONS RAFOLS: "La admisión de la Comunidad ...", *op. cit.*, pp. 434-435; A. TAVARES DE PINHO, *op. cit.*, p. 671.

adherirse a tales tratados, v.g. en el art. 81 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 se señala que estará abierta a la firma "de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas *o miembros de algún organismo especializado* o del Organismo Internacional de la Energía Atómica, así como de todo Estado parte en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia (...) "⁶⁰.

En virtud de la cláusula de *asimilación* -como señalábamos- las referencias realizadas a los "Estados Miembros" en la Constitución de la FAO se aplican a los "Organizaciones Miembros" salvo disposición expresa en contrario, como señala su apdo. 3° *in fine* del art. II.

La combinación de ambas disposiciones jurídicas podía interpretarse como generadora de un "derecho quasiautomático" de la Comunidad para convertirse en parte de todas aquellos convenios internacionales en donde se hubiera incluido la cláusula *de Viena*. Esto hizo que durante la negociación tendente a la incorporación de la Comunidad a la FAO se examinara esta cuestión y se llegara a un compromiso al respecto. Así, los servicios jurídicos de la FAO y de las Naciones Unidas presentaron un dictamen conjunto sobre el asunto en el que subrayaron que la función de la cláusula *de asimilación* es una mera técnica de redacción que simplifica la escritura de la Constitución de FAO y que no puede tener efectos fuera de la misma o de todo órgano subsidiario o subsidiario conjunto establecido en el marco de la FAO. Por su parte, la Comunidad, sin suscribir que la asimilación del art. II.3° *in fine* de la Constitución de la FAO fuera una simple técnica de redacción, señaló que la cláusula de asimilación no tiene una proyección automática fuera del contexto de la FAO; concretamente especificó que su calidad de miembro de este Organismo no significará que automáticamente se encuentre legitimada para participar en conferencias y convenciones en cuyos ámbitos no tenga competencias. Con este compromiso, el temor a que la incorporación de la Comunidad a la FAO se convirtiera en un precedente "obligatorio" quedó superado.

En último lugar, señalemos que las soluciones aportadas a los problemas de técnica jurídica surgidos durante el proceso de incorporación de la Comunidad a la FAO servirán de ejemplo a otros supuestos similares. Lo cual no significa, lógicamente, que dichas

60 Cursiva añadida.

soluciones puedan extrapolarse de forma idéntica a otras posibles participaciones en calidad de miembro, habida cuenta de las singularidades de cada OI y de la distinta intensidad de las competencias comunitarias en el ámbito tratado por la organización en cuestión.

a).2 LOS ORGANISMOS VINCULADOS A LA FAO

La Comunidad Europea participa con diversos estatutos en numeros organismos instituidos en el marco de la FAO⁶¹. Algunos de ellos han sido establecidos a través de resoluciones del Consejo o de la Conferencia de la FAO⁶², en ocasiones les ha seguido la conclusión de un acuerdo internacional⁶³. En el primer caso nos encontramos con órganos subsidiarios de la FAO, en el segundo con personas jurídicas autónomas vinculadas a la FAO, cuya independencia se encuentra ligada a la necesidad de contar con un presupuesto propio e independiente del de la FAO que les permita alcanzar sus objetivos. En otros supuestos nos encontramos con entidades establecidas por la FAO conjuntamente con otras organizaciones internacionales -como es el caso de la Comisión del *Codex Alimentarius*, instituido por la FAO y la OMS, o el Programa Mundial de Alimentos, creado por las NU y la FAO.

a).2.1 Los organismos establecidos en virtud del artículo XIV de la Constitución de la FAO: la Comisión del Atún para el Océano Índico (CAOI)

Una de las cuestiones más espinosas que tuvo que debatirse para permitir la incorporación de la Comunidad a la FAO fue concretamente la modificación del art. XIV de su Constitución en lo relativo a la participación de las organizaciones regionales de integración económica en los acuerdos que establecían organismos en el marco de la FAO; curiosamente fue también una de las razones que influyeron en impulsar la admisión de la Comunidad en la FAO⁶⁴. La autonomía jurídica de tales acuerdos hace que los modos de

61 Vid. M. IGLESIAS BERLANGA: *La regulación jurídica de los recursos vivos de la alta mar: intereses españoles*, op. cit., pp. 433 y ss. Sobre los mismos, véase <http://www.fao.org/fi/body/body.asp>

62 De acuerdo con lo señalado en el apdo. 1º del art. VI de la Constitución de la FAO.

63 Según lo dispuesto en el art. XIV de la Constitución de la FAO.

64 En los debates relativos a la reforma del art. XIV, el Comité de Asuntos Constitucionales y Jurídicos señaló la importancia de la participación de la Comunidad -u otras OIER- en los acuerdos del art. XIV. De hecho, si

participación y las diversas capacidades no concuerden con las establecidas en la FAO para las OIER; además estos acuerdos suelen abarcar un ámbito concreto, como la pesca marítima, en el que la competencia exclusiva comunitaria podría legitimar la participación de la Comunidad sin sus Estados miembros. Como puede observarse al comparar la regulación de la participación de las OIER en la FAO⁶⁵ y en los organismos establecidos en el marco del art. XIV⁶⁶, en éstos es posible la participación de organizaciones cuando sus Estados Miembros no lo hacen, mientras que en aquél -es decir, en la FAO- necesita de la participación mayoritaria de los Estados miembros de la organización. El art. XIV señala, igualmente, que en el caso de que los Estados miembros de la OIER no participen en el acuerdo, debe estipularse que ésta emitirá un solo voto en cualquier órgano, y gozará de iguales derechos de participación que los Estados miembros que son partes en aquél.

La Comunidad Europea participa como *observador*, v.g., en la Comisión de Pesca para Asia-Pacífico, en la Comisión de Pesca Continental para África, en la Comisión de Pesca Continental para América Latina y en el Comité Asesor sobre Investigación Pesquera.

En otras comisiones ha obtenido el estatuto de *miembro*, participando junto a algunos de sus Estados miembros. Los intereses pesqueros de la Comunidad en las zonas en las que estas comisiones son competentes son mayores, v.g., en el Comité de Pesca para el Atlántico Centro Oriental, que se instituyó en 1967⁶⁷, en la Comisión Asesora Europea sobre Pesca Continental, establecida en 1957⁶⁸, o en la Comisión General de Pesca del Mediterráneo, creada en 1949 -en virtud de un acuerdo internacional celebrado de acuerdo con el art. XIV de la Constitución de la FAO que entró en vigor en febrero de 1952 y ha sido reformado en varias ocasiones-; en noviembre de 1997 se incluyó la posibilidad de la admisión en esta Comisión de las OIER, en previsión del acceso de la Comunidad

las negociaciones tendentes a permitir la participación de la Comunidad hubieran fracasado, esta modificación se hubiera tratado separadamente. *Vid.* R. FRID, *op. cit.*, pp. 270 y ss.; A. TAVARES DE PINHO, *op. cit.*, pp. 668 y ss.

65 Apdo. 4º del art. II.

66 Inciso b), apdo. 3º del art. XIV.

67 A través de una Resolución 1/48 del Consejo de la FAO de 1967 en virtud de lo establecido en el apdo. 2º del art. 6 de la Constitución de la FAO.

68 En virtud de una Resolución del Consejo de la FAO.

Europea, que se ha convertido en miembro de la misma desde junio de 1998⁶⁹; en la Comisión de Pesca del Océano Índico, establecida en 1967⁷⁰, y que ha sido disuelta en febrero de 1999.

La *UE/Eurostat* participa junto a otros organismos en el Grupo de Trabajo para la Coordinación de Estadísticas Pesqueras, que fue establecido en 1959 en virtud de una Resolución de la Conferencia de la FAO⁷¹. Hay que destacar que en este organismo la condición de miembro pertenece a la *UE* y no a la *CE*. Nuevamente nos encontramos con otro dato revelador de la paulatina maduración de la subjetividad internacional de la Unión, ya que es ésta la que aparece como miembro de tal entidad y no la Comunidad, junto a otros entes con personalidad jurídica indiscutida.

La Comisión del Atún para el Océano Índico (CAOI)

La Comunidad Europea también participa como miembro en la CAOI, incorporándose a la misma el 18 de septiembre de 1995. Esta Comisión fue establecida en noviembre de 1993 en virtud de una Resolución del Consejo de la FAO y fue seguida de la conclusión de un acuerdo internacional en el marco de este Organismo especializado de las NU⁷². El caso de la CAOI fue puesto como ejemplo durante las negociaciones relativas al acceso de la Comunidad en la FAO, ya que la reforma del art. XIV de la Constitución de la FAO era una prioridad, teniendo en cuenta que los ámbitos tratados por la CAOI son de competencia comunitaria exclusiva; en otras palabras, la necesidad para la Comunidad de

69 *Vid.* la Decisión del Consejo, de 16 de junio de 1998, relativa a la adhesión de la Comunidad Europea a la Comisión General de Pesca del Mediterráneo, en *DO L* 190, de 4 de julio de 1998, pp. 34-36. Cfr. D. DORMOY: "Recent developments regarding the law on participation in international organisations", *International Law: Theory and Practice, Essays in Honor of Eric Suy*, Kluwer International Law, The Hague, 1998, pp. 323-332, p. 328. J. RIDEAU: "La participation de l'Union Européenne aux Organisations Internationales", *op. cit.*, pp. 354 y ss.

70 En virtud de la Resolución 2/48 del Consejo de la FAO, según el apdo. 1º del art. VI de la Constitución de la FAO.

71 Según lo establecido en el apdo. 2º del art. VI de la Constitución de la FAO que autoriza a crear grupos de trabajo, *inter alia*, "encargados de examinar cuestiones relacionadas con los fines de la Organización", pudiendo participar "otras organizaciones internacionales"; la UE lo hace junto a la OPANO, la OCSAN, la OCDE, la CIB, la CCRMVA, la FAO, la CICAA y la CIAAT, entre otras.

72 Según lo dispuesto en el art. XIV de la Constitución de la FAO. El Acuerdo para la creación de una Comisión del Atún para el Océano Índico entró en vigor el 27 de marzo de 1996. *Vid.* Acuerdo para la creación de la CAOI en *DO L* 236, de 5 de octubre de 1995, pp. 24-32.

participar en la CAOI impulsó el proceso tendente a su admisión en la FAO⁷³. Esta iniciativa consistente en conseguir la participación plena comunitaria en esta Comisión partía de 1989 (en aquellos años la Comunidad ya había logrado su inclusión como miembro en las comisiones de pesquerías ajenas a la FAO, como la OPANO, la CPANE, la CCRMVA, la CICAA y la OCSAN). Ahora bien, una vez operadas las reformas correspondientes en el art. XIV, otros problemas surgieron.

Durante las negociaciones relativas al establecimiento de la CAOI, algunos Estados miembros de la Unión Europea -concretamente el Reino Unido y Francia- ejercieron presiones para lograr su admisión como observadores -estatuto explícitamente recogido en el art. VII del Convenio instituyente de la CAOI-, a sabiendas de que la Comunidad participaría como miembro de acuerdo con las competencias exclusivas que tiene en ese ámbito⁷⁴. La Comisión Europea siempre ha mantenido una postura contraria a esta pretensión, temiendo por el debilitamiento de la posición comunitaria. De esta forma, en su propuesta de decisión del Consejo de la Unión relativa a la adhesión de la Comunidad al Acuerdo por el que se crea esta Organización estimó como más conveniente otorgar al Reino Unido y a Francia un estatuto de miembro en la Comisión del Atún para el Océano Índico, aunque esta adhesión eventual sería posible "en la medida en que estos Estados miembros son responsables de las relaciones exteriores de determinados territorios situados en la región y en los que no se aplica el Tratado CE"⁷⁵.

73 *Vid.* sobre este tema F.-X. PONS RAFOLS: "La admisión de la Comunidad Económica Europea como Miembro ...", *op. cit.*, p. 423 y ss.

74 Como señaló la Comisión: el Acuerdo constitutivo de la CAOI "trata materias de conservación y gestión de las especies que dependen exclusivamente de la competencia de la Comunidad en materia de pesca, de forma que depende exclusivamente de la Comunidad el adherirse al Acuerdo"; *vid.* Propuesta del Consejo relativa a la adhesión de la Comunidad al Acuerdo por el que se crea la Comisión de Atunes del Océano Índico, presentada por la Comisión, COM (94) 386 final, Bruselas, 16 de octubre de 1994, p. 1.

75 *Ibid.* Pese a esta solución, la cuestión relativa al *status* jurídico de tales territorios presentó problemas; así, algunos Estados miembros de la FAO manifestaron su desconformidad con tal solución, ya que, según ellos, otorgaría a Reino Unido y a Francia una doble voz en la CAOI.

a).2.2 Los organismos establecidos por varias organizaciones internacionales

A continuación, nos disponemos a examinar dos entidades establecidas conjuntamente por dos organizaciones internacionales: la Comisión del *Codex Alimentarius* FAO/OMS y el Comité de Políticas y Programas de Asistencia Alimentaria del Programa Mundial de Alimentos (CAA) creado por la FAO y las Naciones Unidas.

Entre ambas entidades existe una distinción clave que va a condicionar la participación de la Comunidad Europea en ellas, consistente en que la primera de ellas, la Comisión del *Codex Alimentarius*, tiene una vocación de universalidad, mientras que la segunda, el Comité de Políticas y Programas de Asistencia Alimentaria del Programa Mundial de Alimentos, es un órgano de composición restringida, lo que va a dificultar -aún más- el acceso de la Comunidad como miembro. Les une el hecho de tratarse de organismos que han sido establecidos entre dos organizaciones internacionales, participando en ambos casos la FAO. Para examinar estos organismos tendremos en cuenta, por tanto, el apdo. 9º del art. II de la Constitución de la FAO que permite que una organización miembro -la Comunidad- tenga derecho a participar, en los asuntos de su competencia, en los órganos establecidos conjuntamente con otras organizaciones, siempre y cuando cualesquiera de sus Estados miembros tengan derecho a participar en ellos, y sin que por ello tenga derecho a ser elegida o designada en los mismos.

a).2.2.1 La Comisión FAO/OMS del *Codex Alimentarius*

La Comisión del *Codex Alimentarius* fue constituida como una comisión mixta de acuerdo con lo establecido en el apdo. 1º del art. VI de la Constitución de la FAO en el año 1962⁷⁶ y el art. 40 de la Constitución de la OMS.

⁷⁶ Esta entidad se creó de conformidad con las recomendaciones formuladas por la Conferencia de la FAO, por el Consejo Ejecutivo de la OMS y por la Conferencia mixta FAO/OMS sobre las normas alimentarias celebrada en 1962; *vid. Relations des Communautés Européennes avec les organisations internationales, op. cit.*, pp. 68-69.

El objetivo de esta Comisión ha sido el establecimiento de estándares internacionales alimenticios, v.g., fue la primera instancia que recomendó a nivel internacional la introducción de la fecha de caducidad en los productos alimenticios.

Están capacitados para convertirse en miembros de esta Comisión las *naciones miembros* y miembros asociados de la FAO y de la OMS interesados en los estándares alimenticios internacionales.

El estatuto que pueden disfrutar las organizaciones internacionales en la Comisión del *Codex* se encuentra supeditado a la condición que éstas ostentan en la FAO y en la OMS. De esta manera, la Comunidad ha disfrutado de un estatuto de observador en esta institución mixta al igual que ha hecho en la OMS y en la FAO -en esta última hasta finales de 1991, cuando accedió como miembro⁷⁷. La delegación comunitaria está compuesta por representantes de la Comisión Europea que participan tanto en la Comisión plenaria como en los órganos subordinados. La Comisión Europea se manifiesta sobre cuestiones pertenecientes a la competencia comunitaria; de esta forma, la Comunidad participa en la adopción de decisiones por consenso.

Al año siguiente de adherirse la Comunidad Europea a la FAO, concretamente en septiembre de 1992, se propuso la reforma del Manual de Procedimientos del *Codex Alimentarius* tendente a permitir a ciertas organizaciones internacionales a las que los Estados miembros habían cedido competencias -como la Comunidad- participar como miembro.

Una de las cuestiones que tuvo que tratarse fue si la participación de la entonces CEE en la Comisión del *Codex Alimentarius* debía regirse por las disposiciones aplicables a la participación de los miembros de las OIs establecidas por las reglas generales de la FAO o si se debían realizar excepciones en atención a la naturaleza mixta de esta Comisión FAO/OMS. Las posturas de la CEE y de la FAO eran dispares. La FAO mantenía que debían aplicarse aquéllas, es decir, las reglas de la FAO, entre otros motivos, porque no sería correcto incrementar los derechos de participación comunitarios en un organismo mixto, en comparación con las capacidades de las que disfrutaba en la FAO; por otro lado, la Comunidad señaló la conveniencia de renegociarlas atendiendo a que sus competencias en el ámbito de esta Comisión eran mayores que en el campo competencial de la FAO.

⁷⁷ Como señalan los apdos. 4º y 5º de su Reglamento interno, son los Directores Generales de la FAO y de la OMS los que pueden invitar a las organizaciones internacionales a asistir en calidad de observador a las sesiones de la Comisión del *Codex Alimentarius*; esta participación se regirá por las disposiciones al efecto incluidas en los acuerdos constitutivos de la OMS y de la FAO, conjuntamente con las reglas generales seguidas por ambas en sus relaciones con organizaciones internacionales.

Tales diferencias han retrasado la incorporación como miembro de la Comunidad a en esta Comisión FAO/OMS del *Codex Alimentarius*.

a).2.2.2 El Comité de Políticas y Programas de Asistencia Alimentaria del Programa Mundial de Alimentos⁷⁸ (CAA-CAF)

El Programa Mundial de Alimentos es un programa conjunto de la FAO y de las Naciones Unidas cuyo objetivo primordial es la asistencia alimentaria⁷⁹. Su sede se encuentra en Roma -al igual que la FAO y la Comisión del *Codex Alimentarius*-.

En términos genéricos podemos señalar que la Comunidad goza de un estatuto de observador privilegiado en el PMA, si lo comparamos con la actividad que ejerce en otras entidades en las que participa igualmente en calidad de observador⁸⁰.

La CE ha aumentado su contribución de manera constante desde los años noventa, como respuesta a la mayor necesidad de suministrar alimentos en situaciones de emergencia⁸¹. De hecho, actualmente el PMA depende enormemente de los fondos comunitarios.

No existe en términos jurídicos una condición de miembros integrantes del Programa Mundial de Alimentos, sin embargo *de facto* únicamente los miembros de la FAO y de las Naciones Unidas van a poder ser elegidos para pertenecer al órgano ejecutivo de este Programa, el denominado Comité de Políticas y Programas de Asistencia Alimentaria (CAA)⁸².

⁷⁸ Sobre esta entidad *vid.* <http://www.wfp.org>

⁷⁹ El PMA se ha creado en virtud de sendas Resoluciones, la 1714 (XVI) de la Asamblea General de las NU y la I/61 de la Conferencia de la FAO.

⁸⁰ La presencia de la Comunidad en el PMA es similar a la que tiene en la UNCITRAL -o CNUDMI-, y más relevante que la que disfruta en el PNUMA.

⁸¹ A principios de 1990 apenas llegaba a 3 millones y medio de euros, en 1993 la contribución se había incrementado espectacularmente a 77 millones de euros, alcanzando en 1994 la cifra de 130 millones de euros.

⁸² Por tanto, todos los Estados que componen la sociedad internacional.

El CAA sustituye al Comité Intergubernamental Naciones Unidas/FAO del Programa Mundial de Alimentos establecido a partir de sendas resoluciones de la Asamblea General de las NU y de la Conferencia de la FAO de finales de 1961.

La Comunidad muestra su condición de observador activo en las reuniones del CAA, al igual que en los subcomités de proyecto (PSC)⁸³.

El CAA se encuentra integrado por 42 miembros que representan a 27 Estados en vías de desarrollo y a 15 desarrollados -entre estos últimos, cinco o siete son miembros de la UE-. De esos 42 miembros, la mitad son nombrados por el ECOSOC de entre los miembros de las NU y la otra mitad, por el Consejo de la FAO de entre los miembros de esta Organización. Se reúne dos veces al año.

La posición de la FAO es contraria a que la Comunidad -como organización miembro de la FAO a partir de noviembre de 1991- pueda ser *elegida* como entidad jurídica propia para participar en el CAA, a tenor de lo establecido en el apdo. 9º del art. II de la Constitución de la FAO, que establece al respecto que una Organización Miembro -por tanto, la Comunidad- tiene derecho a participar en órganos establecidos conjuntamente con otras organizaciones si cualquiera de sus Estados miembros lo hace, pero no tiene derecho a ser elegida o designada en órganos de composición restringida o "en cualquier órgano establecido conjuntamente con otras organizaciones". La Comunidad mantiene, sin embargo, que ejercerá sus derechos -como miembro de la FAO- a través de sus Estados miembros participantes en el CAA y de acuerdo con sus competencias respectivas. De esta forma, en la práctica, la Comunidad toma la palabra en el CAA en su propio nombre o en el de los Estados miembros de la Unión⁸⁴.

Este papel activo de la Comunidad como observador se manifiesta igualmente en los subcomités de proyecto (PSC), que a partir del 28 de diciembre de 1992 han reducido su número de miembros -antes tenía igualmente 42, como el CAA-. Los observadores, generalmente son excluidos, pero la Comunidad disfruta de una invitación permanente para participar en los mismos.

83 Vid. *La Unión Europea y las Naciones Unidas*, OPOCE, Luxemburgo, 1995, p. 20; R. FRID, *op. cit.*, pp. 275 y ss.

84 A. TAVARES DE PINHO señala que en virtud del art. II.9º -disposición que ha sido fruto de un dictamen jurídico conjunto de la FAO y de las NU- se permite la participación de la Comunidad en estos órganos de creación compartida, siempre y cuando se adopten las medidas internas pertinentes en el seno de tal organismo, *ad ex.*, mediante reformas a los reglamentos internos; *op. cit.*, p. 668. Tales enmiendas no se han realizado en el caso del CAA.

Ahora bien, como observador la Comunidad no tiene derecho a votar en el CAA y tampoco le está permitido participar en los debates relativos a las cuestiones financieras.

Comparando su posición con los demás observadores, su situación es privilegiada; sin embargo, no es aún suficiente, ya que pese a ser su mayor contribuidor económico no goza en el CAA de la condición de miembro.

a).3 RECAPITULACIÓN

Una de las cuestiones que nos planteamos una vez examinado el caso de la incorporación de la Comunidad a la FAO es su valor como modelo para otras organizaciones internacionales. Creemos que la amplia discusión mantenida tendente a superar esta regla clásica del Derecho internacional según la cual sólo los Estados pueden disfrutar del estatuto de miembro en una organización internacional ha sido muy beneficiosa y provechosa para el Derecho de las organizaciones internacionales. Al encontrar fórmulas que concilian las reglas jurídicas de dos sujetos secundarios de Derecho internacional, con toda la dificultad que ello conlleva, se está demostrando que la participación de la Comunidad en las organizaciones internacionales es posible, independientemente de que los resultados disten de ser perfectos y necesiten nuevos ajustes a medida que la práctica vaya poniendo de relieve sus deficiencias.

El fin último de esta hazaña redundará en el logro de los objetivos de las organizaciones internacionales implicadas en este caso, la Comunidad Europea, la FAO y los organismos creados en su marco. La Comunidad Europea y la Unión Europea consiguen ser más fieles a su propio Derecho, lo que resulta especialmente difícil de cara al exterior, cuando hay una necesidad de proyección que enfrenta a sujetos de Derecho internacional y a sus ordenamientos jurídicos, y cuando la inexistencia de competencias exteriores expresas hace más costoso fundamentar tales acciones.

Esta primera gran experiencia tendrá un valor especial para la Unión Europea/Comunidad Europea, sin menospreciar las participaciones anteriores de la Comunidad en organismos establecidos para gestionar acuerdos en materias concretas como productos básicos o pesquerías. Ahora bien, que la Comunidad participe en la FAO con sus Estados miembros, ha hecho más complejo el proceso de reforma de sus reglas.

Como a corto o medio plazo la Comunidad o la Unión no van a conseguir una cesión amplia de las competencias en los ámbitos de la mayoría de los organismos especializados de las Naciones Unidas, la participación conjunta continuará siendo necesaria. El modelo de la FAO podrá ser un referente en las posibles reformas tendentes a la admisión de la Comunidad, a sabiendas de las singularidades propias de cada organización internacional y de la diferente intensidad de las competencias comunitarias en los ámbitos de los que se ocupa cada una de ellas. Hasta el momento la CE no se ha incorporado en calidad de miembro a otro organismo especializado de las NU.

En cuanto a la presencia de la UE en la FAO, por los ámbitos tratados en este Organismo, no es éste un lugar idóneo para contemplar la gestación de la subjetividad internacional de la Unión Europea. Resulta, sin embargo, curioso observar cómo la Oficina de Enlace de la FAO establecida en la capital belga se encuentra acreditada ante "la *Unión Europea* y Bélgica", según su denominación oficial, en un intento de absorción informal de la Comunidad en la Unión, pese a que la condición de miembro en la FAO continúa perteneciendo a la Comunidad.

La Comunidad Europea es una "organización miembro" de la FAO; sin embargo, este estatuto no puede asimilarse al de los "Estados miembros". Su subjetividad jurídica internacional secundaria obliga a acomodar unas reglas y unas pautas creadas para los Estados. El resultado es un estatuto *sui generis*, como hemos comprobado en las cuestiones relativas al presupuesto y a la organización interna de la FAO. Ahora bien, este *status* es el resultado obtenido después de un gran esfuerzo, y seguramente ha sido el mejor resultado que podía obtenerse en aquel momento para armonizar las posturas de los diversos sujetos intervinientes. La práctica se ocupará de poner de relieve las deficiencias y así comenzar desde ya un sano diálogo sobre posibles reformas que perfeccionarán el Derecho internacional institucional.

En último lugar, señalemos que la obtención del estatuto de miembro de la Comunidad Europea en la FAO ha repercutido claramente en su participación en diversos organismos vinculados a la FAO -creados por ella o constituidos conjuntamente con otras organizaciones internacionales-. En algunos organismos instituidos en el marco de la FAO, la Comunidad ha logrado convertirse en miembro, exclusivamente o con sus Estados miembros, mientras que en los establecidos por la FAO con la Organización Mundial de la Salud -la Comisión del *Codex Alimentarius*- y las Naciones Unidas -el

CAA-, se ha abierto un debate en torno a la concesión de un *status* de miembro, por tanto, superior al de observador privilegiado del que disfruta en ellos.

b) EL ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO (GATT). LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC)

EL GATT

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) se estableció en 1947⁸⁵ con el objetivo de conseguir una mayor liberalización del comercio internacional y transformar un sistema tradicionalmente bilateral por otro convencional multilateral. Las enmiendas posteriores al texto del GATT de 1947 y las decisiones de las Partes contratantes constituyeron el denominado GATT de 1994 que se incorporó al Acuerdo de Marraquech instituyente de la Organización Mundial del Comercio⁸⁶.

El GATT no era realmente una *organización internacional* en el sentido estricto del término, sino un acuerdo en el que las "partes contratantes" establecieron una mínima estructura institucional, sin la existencia de una condición de miembro formal y carente de subjetividad internacional propia. Aun así, todas las partes contratantes eran consideradas como una suerte de "miembros"⁸⁷. Esta ambigüedad permitió que durante tres décadas la Comunidad ejerciera tal condición *de facto* en el GATT en el lugar de sus Estados miembros, aunque éstos nunca fueron sustituidos *de iure*. De esta forma, la Comunidad pudo actuar en nombre propio en las Rondas de Dillón, Kennedy, Tokio y Uruguay, así

85 El GATT de 1947 fue suscrito en Ginebra el 30 de octubre de 1947 y entró en vigor el 1 de enero del año siguiente. La negativa estadounidense a ratificar la "Carta de La Habana" que creaba una Organización Internacional del Comercio hizo que el GATT se erigiera en el protagonista indiscutible en el marco del comercio internacional. Fue aplicado gracias a un Protocolo Provisional que entró en vigor el 1 de enero de 1948 y de esta forma oficiosa se mantuvo hasta su fin. *Vid.* E. DENZA: "The Community as a Member of International Organizations", *The European Union and World Trade Law*, N. Emiliou y D. O'Keeffe (ed.), Colorado Springs, 1997, pp. 3-15.

86 El GATT de 1994 se incorpora entre los Acuerdos Multilaterales Comerciales, concretamente en el Anexo 1 A al Acuerdo que establece la OMC.

87 Entrecomillamos la utilización de "miembros" por su imprecisión al aplicarla al GATT. A ello hay que unir que, en un principio, el estatuto de la Comunidad en el GATT resultaba de difícil definición, asimilándose al de un mero observador; *vid.* C.O. KIM: *La Communauté Économique européenne dans les relations commerciales internationales*, Thèses et travaux juridiques, Institut d'Études Européennes, Université Libre de Bruxelles, Presses Universitaires de Bruxelles, 1971, p. 112.

como en los acuerdos negociados en virtud de esta última⁸⁸. Como ha reconocido el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en sus asuntos *International Fruit Co.* de 1972⁸⁹ y *Nederlandse Spoorwegen* de 1975⁹⁰ la coincidencia de objetivos entre la Comunidad y el GATT, unido a la asunción comunitaria de competencias de carácter exclusivo en el ámbito comercial llevó a esta sustitución de hecho de la Comunidad por sus Estados miembros⁹¹. Esta situación se desarrolló sin importantes fricciones o necesidades de modificaciones jurídicas⁹². La Comunidad ejercía los derechos y deberes que correspondían a sus Estados miembros en el seno del GATT, con dos excepciones: el derecho de voto y la obligación de realizar contribuciones financieras. De esta forma, los Estados miembros de la Comunidad ejercían el derecho de voto en los escasos supuestos en los que era necesario su uso para adoptar decisiones, y participaban en el Comité presupuestario habida cuenta de que eran éstos los que abonaban las cuotas asignadas en el presupuesto del GATT⁹³. La delegación de la Comunidad, representada por la Comisión, tomaba la palabra y presentaba propuestas y enmiendas en su nombre, aunque los Estados miembros continuaban figurando como partes contratantes, además de mantener cada uno de ellos su placa identificativa. La Comunidad estaba representada en todos los órganos, grupos de trabajo y conferencias, pudiendo ser interpelada a través del mecanismo de "quejas" como si fuera una parte contratante más⁹⁴.

88 El objetivo de las Rondas Negociadoras era la expansión y la liberalización del comercio mundial, disminuyendo de forma progresiva los aranceles y los obstáculos al comercio. En la Ronda de Tokio la Comunidad firmó sin sus Estados miembros gran parte de los acuerdos concluidos en estas negociaciones; v.g. la Comunidad negoció y aceptó en su nombre los protocolos de adhesión y los "Acuerdos Multifibras" en 1979, denominados igualmente "Acuerdo relativo al Comercio Internacional de Textiles".

89 Véase en el epígrafe III.1.1 del Capítulo III sobre la sentencia de 12 de diciembre de 1972, asuntos conjuntos 21 a 24/72, *International Fruit Co.*, Rec. 1972, pp. 1219-1240, especialmente p. 1227, apdos. 16 y 17.

90 *Ibid.* sobre la sentencia de 19 de noviembre de 1975, asunto 38/75, *Nederlandse Spoorwegen*, Rec. 1975, pp. 1439-1458, especialmente p. 1450, apdo. 16.

91 Recordemos que los Tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica incluyeron en sus respectivos artículos 229 -actual 302- TCE y 199 TCEEA, el mantenimiento de relaciones adecuadas con el GATT.

92 *Vid.* J. SACK: "The European Community's membership of international organizations", *CMLR*, vol. 32, 1995, pp. 1227-1256, especialmente pp. 1237-1238.

93 V.g., en caso de admisión de un nuevo "miembro"; *vid.* A. REMIRO BROTONS: "*Pelagattos y Aristogattos* de la Comunidad Europea ante el Reino de la OMC", *Gaceta Juridica* 1996, D-26, pp. 7-82, concretamente p. 38.

94 *Vid.* G. ISAAC, *op. cit.*, p. 168; I. MACLEOD *et al.*, *op. cit.*, p. 289; G. PASQUARELLI: "La participation de la Communauté Européenne aux accords multilatéraux", *op. cit.*, pp. 135 y ss.

La composición de la delegación comunitaria en el GATT era variada e incluía a representantes de la Comisión, del Consejo, del Estado que ejercía la Presidencia del Consejo y de los Estados miembros de la Comunidad.

Tras la autorización dada a la Comisión Europea para que negociara en nombre de la Comunidad y de sus Estados miembros en Punta del Este, comenzó la Ronda de Uruguay⁹⁵, resultando de ésta, por fin, la Organización Mundial del Comercio⁹⁶.

LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO⁹⁷ (OMC)

Cuando los Estados partes en el GATT de 1947 crearon la Organización Mundial del Comercio, instituyeron un organismo encargado de velar por la libertad de los intercambios internacionales. Como señala el art. II del Acuerdo constitutivo de la OMC, ésta "constituirá el marco institucional común para el desarrollo de las relaciones comerciales entre sus Miembros en los asuntos relacionados con los acuerdos e instrumentos jurídicos conexos incluidos en los Anexos del presente Acuerdo"⁹⁸.

95 Aunque la Comisión Europea fue la única que participó en las negociaciones, el Consejo indicó en el Acta de la reunión mantenida para la aprobación de la Declaración de Punta del Este, que tal autorización dada a la Comisión se hacía para "garantizar un máximo de coherencia en el desarrollo de las negociaciones" y no prejuzgaba "la cuestión de la competencia de la Comunidad y de los Estados miembros sobre materias determinadas".

96 La Ronda de Uruguay comenzó el 20 de septiembre de 1986. Tras largas negociaciones la autenticación del Acuerdo por el que se establece la OMC se realizó el 15 de diciembre de 1993 mediante la aprobación del Acta Final de la Ronda de Uruguay. Se *reautenticó* -según la expresión del Prof. Remiro- en Marrakech el 15 de abril de 1994 mediante la firma, logrando con este acto solemne de significación política una pronta entrada en vigor; lo que ocurrió el 1 de enero del año siguiente. La Comunidad y sus Estados miembros firmaron igualmente el Acta final, concretamente los representantes de los Estados miembros, el Presidente del Consejo y un miembro de la Comisión. La declaración de los Ministros aprobada en Punta del Este el 20 de septiembre de 1986, puede encontrarse en *ILM*, vol. XXV, nº 6, 1986, pp. 1623 y ss. Cfr. en *DO L* 336, de 23 de diciembre de 1994, pp. 3 y ss.

97 Sobre esta Organización véase <http://www.wto.org> Sobre las relaciones de la Unión Europea y la OMC véase A. CEBADA ROMERO: *La Organización Mundial del Comercio y la Unión Europea*, La Ley, Madrid, 2002.

98 Los anexos al Acuerdo por el que establece la OMC son los siguientes:

- el *anexo 1*, que se subdivide a su vez en tres:
 - en el *anexo 1 A* se incluyen los trece Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías, entre los que se encuentra el nuevo Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, denominado "GATT 1994";
 - en el *anexo 1 B* se encuentra el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS);
 - en el *anexo 1 C* se inserta el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPS).

Durante siete años la Comisión Europea negoció el Acuerdo que establece la Organización Mundial del Comercio, en nombre de la Comunidad y de sus Estados miembros. La incorporación de la Comunidad Europea a la OMC comenzó con una desazón interna a raíz de la solicitud de la Comisión al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de un dictamen sobre la competencia de la Comunidad para celebrar acuerdos internacionales en materia de servicios y de protección de la propiedad intelectual, es decir, los denominados acuerdos GATS -Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios- y TRIPS -Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio- incluidos, respectivamente, en los anexos 1 B y 1 C al Acuerdo por el que se establece la OMC. Tal solicitud se presentó tan sólo nueve días antes de la *reautenticación* del Acuerdo de la OMC en Marraquech⁹⁹. El Tribunal de Luxemburgo señaló en el dictamen 1/94 que existe una competencia compartida entre la Comunidad y sus Estados miembros, en relación con tales Acuerdos.

El Tribunal era consciente de que la participación conjunta en la OMC de la Comunidad y de sus Estados miembros causaría importantes problemas para lograr la ansiada unidad de acción exterior comunitaria; ahora bien, tales dificultades no podían justificar su participación de forma exclusiva. De esta forma todos los Estados de la Unión Europea convinieron en que la necesaria cooperación estrecha entre ellos se tradujera en un *código de conducta* cuya complicada elaboración se desarrollaría en el seno del Consejo y convertiría a la Comisión en la portavoz para expresarse tanto en nombre de la Comunidad como de los Estados miembros¹⁰⁰. La elaboración de dicho Código ha

-
- El *anexo 2* incluye el Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias.
 - El *anexo 3* contiene el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales.
 - El *anexo 4* contiene los Acuerdos Comerciales Plurilaterales.

99 Esto es el 6 de abril de 1994. *Vid. supra* sobre el dictamen 1/94 en el Capítulo II de este trabajo, concretamente en el apartado I.1.2.4 al examinar las competencias exteriores implícitas. Dictamen 1/94, de 15 de noviembre de 1994, *Rec.* 1994, pp. 5267-5422.

100 *Vid.* A. REMIRO BROTONS: "*Pelagattos y Aristogattos ...*", *op. cit.*, p. 75. En virtud del *código de conducta* la Comisión llevaría el peso de las distintas actividades: negociaría en nombre de la Comunidad y de sus Estados miembros siguiendo las directrices del Consejo; informaría ampliamente a los Estados miembros de las negociaciones o encuentros, fueran oficiales o no; expresaría las posiciones alcanzadas en todos los ámbitos mediante consenso, en caso de que éste no se lograra los Estados miembros se reservarían el derecho a intervenir; éstos actuarían en nombre propio respecto a las cuestiones presupuestarias, habida cuenta de la atribución de cuotas estatales en la OMC; *vid.* M. FOOTER: "Participation of the European Communities in

quedado, por el momento, paralizada. Otro intento fallido de regular las modalidades de una participación coherente y eficaz de la Comunidad y de sus Estados miembros en los trabajos de la OMC fue propuesto por el Servicio Jurídico del Consejo de la Unión durante la CIG de 2000, en relación con el art. 133 TCE, que consideró la posibilidad de añadir un Protocolo en el TCE¹⁰¹. Como señala el Profesor Remiro, "los países comunitarios se están organizando para aplicar en el marco de la OMC, guardiana ahora de acuerdos que afectan a materias que en parte no son comunitarias, el mismo modelo de participación que han venido experimentando en el ámbito más estrecho del GATT"¹⁰². Efectivamente, resulta curioso observar cómo independientemente de la distribución interna de competencias en materia de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, la Comunidad Europea participa en el Consejo TRIPS¹⁰³.

En la práctica las soluciones que han permitido gestionar la participación mixta de la CE y de sus Estados miembros en la OMC parten de una posición conjunta propuesta por la Comisión, que cuenta con el acuerdo unánime de todos los Estados miembros de la Unión. Dicha posición se presenta ante las distintas instancias de la OMC por el representante de la Comisión que interviene como portavoz y negociador único en nombre la Comunidad y de sus Estados miembros. La Comisión acude a las reuniones restringidas con el representante de la Presidencia del Consejo; en las reuniones plenarias se unen a ellos los representantes de cada uno de los Estados miembros¹⁰⁴.

La Comunidad quedó vinculada jurídicamente al Acuerdo que establece la OMC y sus anexos gracias a la Decisión del Consejo de la Unión Europea de 22 de diciembre de 1994,

the World Trade Organization", en Konstadinidis (ed), *The legal regulation of the European Community's external relations after the completion of the internal market*, Dortmund, 1996, pp. 71-105, especialmente pp. 87 y 88.

¹⁰¹ *Vid.*, sobre esta cuestión, J. SANTOS VARA: *La participación de la Comunidad Europea ...*, *op. cit.*, pp. 375 y ss.

¹⁰² A. REMIRO BROTONS: "*Pelagattos y Aristogattos ...*", *op. cit.*, p. 75.

¹⁰³ *Vid.* J. SANTOS VARA: *La participación de la Comunidad Europea ...*, *op. cit.*, p. 382. Véase en la obra realizada por este autor el examen que realiza sobre la tendencia hacia la continuidad de las prácticas desarrolladas en torno al GATT, fundamentalmente en relación a la participación comunitaria en el mecanismo de solución de controversias, en el que la "Comisión continúa actuando como gestora de los litigios comerciales con independencia del reparto de competencias"; *ibid.*, pp. 379 y ss, especialmente p. 401.

¹⁰⁴ *Vid.* J. RIDEAU: "La participation de l'Union Européenne aux Organisations Internationales", *op. cit.*, pp. 359-360.

en virtud de la cual "se aprueban en nombre de la Comunidad Europea, por lo que respecta a la parte correspondiente a las competencias de la misma"¹⁰⁵.

Al examinar el Acuerdo OMC nos ha llamado la atención la inclusión de referencias expresas a las *Comunidades Europeas* en vez de a las *organizaciones de integración económica regional*, como ordinariamente utilizan los tratados constitutivos de organizaciones internacionales que permiten la incorporación como miembro a las Comunidades¹⁰⁶.

Las tres disposiciones del Acuerdo OMC que aluden a las Comunidades Europeas son las siguientes:

- El art. XI en su apdo. 1º incluye como posibles *miembros iniciales* de esta Organización a "(l)as partes contratantes del GATT de 1947 en la fecha de la entrada en vigor del presente Acuerdo, y las Comunidades Europeas" que lo acepten. Por tanto, aunque alude a las tres Comunidades en general, debemos tener en cuenta que únicamente la Comunidad Europea es miembro de la OMC, y en su nombre el Consejo de la Unión manifestó el consentimiento en obligarse por el Acuerdo OMC y sus Anexos¹⁰⁷.

105 La decisión del Consejo, en nombre de la Comunidad Europea, aprobando la incorporación de la Comunidad como miembro de la OMC se basó en los artículos siguientes: 43 TCE -actual 37- sobre agricultura, 54 TCE -actual 44- sobre el derecho de establecimiento, 57 TCE -actual 46- sobre el acceso y ejercicio de actividades no asalariadas, 66 TCE -actual 55- sobre servicios, 75 TCE -actual 71- sobre transportes, 84.2º TCE -actual 80.2º- sobre la navegación marítima y aérea, 99 TCE -actual 93- en materia de disposiciones fiscales, 100 TCE y 100 A TCE -actuales 94 y 95- sobre aproximación de legislaciones, 113 TCE -actual 133- sobre la política comercial común y 235 TCE -actual 308- como fundamento jurídico complementario, en conjunción con el segundo párrafo del art. 228.3º TCE - actual 300- sobre la necesidad del dictamen conforme del Parlamento Europeo para los acuerdos que crean un marco institucional específico al organizar procedimientos de cooperación. Concretamente, la vía del art. 308 -ex 235- TCE se utilizó como base jurídica debido a que el Reglamento del Consejo sobre la marca comercial se fundamenta en esta disposición. *Vid.* Reglamento (CE) nº 40/94 de 20 de diciembre de 1993, *DO L 11*, de 4 de enero de 1994, p. 1. Cfr. Decisión del Consejo, de 22 de diciembre de 1994, relativa a la celebración en nombre de la CE, por lo que respecta a los temas de su competencia, de los acuerdos resultantes de las negociaciones multilaterales de la Ronda de Uruguay (1986-1994), *DO L 336*, de 23 de diciembre de 1994, pp. 1-10, especialmente pp. 1 y 2.

106 El art. XII.1º del Acuerdo OMC abre la posibilidad de adhesión a "(t)odo Estado o territorio aduanero distinto que disfrute de plena autonomía en la conducción de sus relaciones comerciales exteriores y en las demás cuestiones tratadas en el presente Acuerdo y en los Acuerdos Comerciales Multilaterales (...) en condiciones que habrá de convenir con la OMC". Por lo que otros organismos internacionales que reúnan tales requisitos podrían convertirse en miembros al igual que la Comunidad Europea.

107 Resulta curioso observar cómo en determinados documentos internos de la OMC incluidos en su página oficial de *internet* se incluye en el listado de miembros de la Organización a las *Comunidades Europeas* en vez de a la Comunidad, como sería lo correcto; cfr. http://www.wto.org/spanish/thewto_s/secre_s/contr_s.htm

- El artículo IX señala en su apartado 1º que cuando no se logre el consenso para *adoptar decisiones* se recurrirá a la votación; en estos casos, cada Miembro de la OMC tendrá un voto; ahora bien, al aplicar el principio del ejercicio alternativo de derechos, esta disposición incluye una referencia específica a las Comunidades; en efecto, en las reuniones de la Conferencia Ministerial y del Consejo General, "(c)uando las Comunidades Europeas ejerzan su voto, tendrán un número de votos igual al número de sus Estados miembros que sean Miembros de la OMC"; por tanto, la Comunidad dispone en la actualidad de quince votos, ya que todos los miembros de la Unión Europea lo son igualmente de la OMC.

- Finalmente el art. XIV señala en su apartado 1º que el Acuerdo OMC estará abierto a la *aceptación* "de las partes contratantes del GATT de 1947, y de las Comunidades Europeas (...)"¹⁰⁸.

El art. VII del Acuerdo por el que se establece la OMC se ocupa del presupuesto y las contribuciones sin hacer referencia alguna a las Comunidades Europeas. Esta disposición señala, concretamente, que los gastos de la Organización se prorratearán entre sus Miembros. Las contribuciones se fijan atendiendo a la participación de cada uno de los Miembros de la OMC en el comercio internacional¹⁰⁹. La CE no contribuye de forma separada a la Organización, lo hacen sus Estados miembros -al participar todos ellos en la OMC-. De esta forma, la suma de las aportaciones de los Estados miembros de la UE a la OMC casi ha alcanzado el 34% del total del presupuesto anual relativo a las contribuciones del conjunto de los integrantes de la OMC para el año 2001¹¹⁰. De forma similar a lo que sucede en la FAO, la cuestión relativa a la contribución en el presupuesto de una organización internacional en la que participan conjuntamente la Comunidad y sus

108 Asimismo, el apartado 3º del art. XIV incluye una referencia a las Comunidades junto a los gobiernos que hayan aceptado el Acuerdo OMC, al señalar que el Director General les remitirá "copia autenticada de este instrumento y de los Acuerdos Comerciales Multilaterales, y notificación de cada aceptación de los mismos".

109 Éste se calcula sobre la base de los datos relativos al comercio de mercancías y servicios y a los derechos de propiedad intelectual correspondientes a los tres últimos años. La contribución mínima es de 0,015 por ciento para aquellos Miembros cuya participación en el comercio total de todos los Miembros es inferior al 0,015 por ciento.

110 El resto del presupuesto se financia con ingresos propios, v.g. del alquiler a terceros y de la venta de publicaciones impresas y electrónicas; *vid.* http://www.wto.org/spanish/thewto_s/secret_s/contr_s.htm

Estados miembros resulta especialmente difícil de regular, por lo que se ha optado -al menos de forma transitoria- por dejar tal obligación a los Estados miembros y, en todo caso, designar una suma para gastos de carácter administrativo a la que hará frente la Comunidad -como ocurre en la FAO-.

Como señala Torrent, "el problema de la participación de la Comunidad y los Estados miembros en la OMC depende mucho del uso adecuado de los procedimientos ya existentes y quizá aún más de los comportamientos de las instituciones y de las personas"¹¹¹. Este comentario puede extrapolarse a todas las relaciones de la UE con organizaciones internacionales, aunque en el caso de la OMC se presente con más fuerza debido a la ausencia de una regulación detallada para coordinar en su seno la acción de la Comunidad y de sus Estados miembros, inmersa en la "mixidad" competencial. Hasta el momento, la situación ha transcurrido sin grandes incidencias, lo que no significa que este estado se vaya a mantener en un futuro.

c) LA AUTORIDAD INTERNACIONAL DE LOS FONDOS MARINOS¹¹²

La Comunidad Europea participa junto a sus Estados miembros en la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos¹¹³ con el *status* de miembro. Este estatuto es consecuencia de su condición de parte en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982. Concretamente, la Autoridad fue establecida por la controvertida Parte XI de la Convención de 1982 dedicada a la Zona Internacional de los Fondos Marinos y Oceánicos -denominada, igualmente, la Zona-¹¹⁴.

111 R. TORRENT MACAU: "La participación de la Comunidad Europea y los Estados miembros en la OMC. Discusión a partir de tres casos concretos: servicios financieros, servicios básicos de telecomunicación y normas sociales básicas", *Ponencia para el curso "La OMC y los sistemas de integración regional"*, Universidad Autónoma de Madrid, mayo 2000, pp. 16 y ss. En este sentido se manifiesta igualmente J. SACK, *op. cit.*, pp. 1248 y ss.

112 Sobre esta Organización véase <http://www.isa.org.jm>

113 A partir de ahora la denominaremos, igualmente, la "Autoridad".

114 La Parte XI comprende los arts. 133 a 191. Dentro de ella, la Sección Cuarta se ocupa de la regulación la Autoridad, que incluye los arts. 156 a 185 de la Convención de 1982. Llama la atención que el art. 176 de la Convención de 1982 recoja de forma expresa la personalidad jurídica internacional de la Autoridad, ya que los Estados suelen ser reticentes a incluir referencias explícitas al respecto.

El objetivo principal de la Autoridad es servir de instrumento a los Estados Partes para organizar y controlar las actividades en la Zona, particularmente con miras a la administración de sus recursos¹¹⁵.

La disconformidad de ciertos Estados industrializados con la regulación de esta Parte XI llevó a la Asamblea General de las NU a adoptar, el 28 de julio de 1994, un Acuerdo relativo a la *aplicación* de la Parte XI de la Convención sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982, que pese a su denominación incluye una verdadera enmienda¹¹⁶. La Comunidad, que había gozado del estatuto de observador en la III Conferencia de las NU sobre el Derecho del Mar, firmó la Convención en 1982 de acuerdo con lo establecido en su Anexo IX relativo a la participación de organizaciones internacionales y aplicó de forma provisional el Acuerdo de 1994 y la Parte XI de la Convención de 1982 a partir de noviembre de 1994¹¹⁷. Cuatro años después el Consejo de la Unión Europea adoptó una decisión en virtud de la cual la Comunidad manifestaba su consentimiento en obligarse por ambos Tratados mediante un instrumento de confirmación formal¹¹⁸. Esta decisión señala concretamente que la Comunidad es "miembro provisional de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos" y que conjuntamente con sus Estados miembros participarán en los trabajos desarrollados en la Autoridad, coordinando las posiciones que deban adoptar en su seno.

La participación de la Comunidad Europea y de sus Estados miembros en la Autoridad se rige por el principio del ejercicio alternativo de sus derechos y obligaciones, de acuerdo

115 *Vid.* el art. 157 de la Convención de 1982. Sobre la Autoridad véase E. SALAMANCA AGUADO: *El Acuerdo relativo a la aplicación de la Parte XI de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982. La regresión del principio jurídico de patrimonio común de la humanidad*, Tesis doctoral, Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, 2001, especialmente pp. 78-94 y 193-222.

116 Tal enmienda pretendía una aceptación amplia de la Convención de 1982. *Vid. supra* el apdo. III del Capítulo IV al examinar la participación de la Comunidad en la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

117 *Vid.* la Decisión del Consejo de 25 de julio de 1994 sobre la firma del Acuerdo relativo a la aplicación de la parte XI de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 y sobre la aplicación provisional de dicho Acuerdo y de la Parte XI de dicha Convención por la Comunidad Europea, en *DO L* 215, de 20 de agosto de 1994, pp. 9-20.

118 *Vid.* la Decisión del Consejo de 23 de marzo de 1998, relativa a la celebración por la Comunidad Europea de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 y del Acuerdo de 28 de julio de 1994 relativo a la aplicación de la Parte XI de dicha Convención, en *DO L* 179, de 23 de junio de 1998, pp. 1 y ss.

con sus competencias respectivas¹¹⁹. Sin llegar al extremo de Sack que afirma que "the EC membership in ISBA is no more than a nice legal precedent, but without real meaning", debemos reconocer las limitaciones comunitarias *de facto* pese a su posición jurídica de miembro de pleno derecho¹²⁰.

En la *Asamblea* de la Autoridad, la Comunidad participa como miembro habida cuenta del carácter plenario de este órgano compuesto "por todos los miembros de la Autoridad"¹²¹. De esta forma, la Comunidad, representada por la Comisión Europea, intervino desde la primera sesión de la Autoridad en noviembre de 1994¹²². Según el art. 4.4º del Anexo IX a la Convención de 1982, la participación de las organizaciones internacionales "no entrañará en caso alguno un aumento de la representación que correspondería a sus Estados miembros que sean Partes en la Convención, incluidos los derechos en materia de adopción de decisiones"; esto significa que la Comunidad y sus Estados miembros partes en la Convención de 1982 no podrán disponer de más de 15 votos (o de un número superior de votos al de Estados miembros que la hubieran ratificado)¹²³.

Ahora bien, en la estructura institucional de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos es el *Consejo* el órgano de mayor peso y poder -de hecho fue reforzado por el Acuerdo de 1994 en detrimento de la Asamblea-. El sistema de composición del Consejo ha resultado especialmente complejo; fue modificado por el Acuerdo de 1994 y asegura la

119 En virtud de lo establecido en los apdos. 3º a 5º del art. 4 del Anexo IX a la Convención de 1982 sobre la "participación de organizaciones internacionales".

120 J. SACK, *op. cit.*, pp. 1250-1251.

121 *Vid.* el apdo. 1º del art. 159 de la Convención de las NU sobre el Derecho del Mar de 1982. Cada miembro tendrá un representante en la Asamblea, y podrá ir acompañado de suplentes y asesores.

122 Cfr. *Guide du Conseil, Manuel de la Présidence, Secrétariat Général*, Conseil de l'Union Européenne, Bruxelles, 1997, p. 58. En la tercera sesión se adoptó el primer presupuesto de la Organización, correspondiente al ejercicio de 1998. En él se estableció que la CE contribuiría al mismo con 79.000 dólares estadounidenses; cfr. *Informe General sobre la actividad de la Unión Europea*, 1997, Comisión Europea, Luxemburgo, 1998, p. 260.

123 La Comunidad, como cualquier integrante de la Asamblea, dispondrá de un voto; *vid.* el apdo. 6º del art. 159 de la Convención de 1982. Como señala ROLDÁN BARBERO, el art. 4.4º del Anexo IX se incluyó con vistas a la participación de la Comunidad en la Autoridad; en "La CEE y el Convenio sobre Derecho del Mar de 1982. Consideraciones sobre la relación entre el derecho comunitario y el derecho internacional", *RJE*, vol. 18-2, 1991, pp. 551-581, p. 568.

presencia de ciertos Estados industrializados¹²⁴. Hasta el momento, la Comunidad Europea nunca ha sido elegida para integrar el Consejo, aunque potencialmente no hay nada que se lo impida. Si fuera designada por la Asamblea, el número de asientos disponibles para el grupo de Europa occidental -y para los Estados miembros de la Unión Europea- se reduciría. Esto haría disminuir su capacidad de influencia conjunta. Por ello no creemos probable que se realicen esfuerzos para lograr su participación en este órgano restringido atendiendo a los criterios de elegibilidad¹²⁵. En definitiva, la Comunidad se autolimita -y la autolimitan- en el ejercicio de sus capacidades como miembro en la Autoridad e intenta que, a través de una coordinación adecuada con los Estados miembros de la Unión Europea en el Consejo, se salvaguarden sus intereses.

II. LA PARTICIPACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN ORGANIZACIONES DE CARÁCTER RESTRINGIDO

Reagrupar en un mismo epígrafe a organizaciones internacionales tan dispares como las destinadas a gestionar acuerdos en materia de pesquerías o de productos básicos, junto a un organismo financiero que tiene como objetivo favorecer la transición de ciertos países hacia una economía de mercado, se justifica por motivos sistemáticos, ya que en todos ellos la Comunidad Europea participa con el estatuto de miembro. En la mayoría de los organismos de pesquerías lo hace de forma exclusiva; en los supuestos en que el ámbito tratado por la organización excede de las competencias exclusivas comunitarias intervienen, junto a la Comunidad, sus Estados miembros -lo que suele ocurrir en las organizaciones que administran productos básicos y sucede *de iure* en el Banco Europeo

124 *Vid.* el párrafo 15 de la Sección Tercera del Anexo al Acuerdo de 1994. En cuanto al sistema de adopción de decisiones, al igual que en la Asamblea, cada miembro del Consejo dispone de un voto; *vid.* el art. 161.7º de la Convención de 1982. En el Acuerdo de 1994 se establece que las decisiones de los órganos de la Autoridad se adoptarán por consenso; *vid.* el párrafo 2º de la Sección Tercera del Anexo a dicho Acuerdo. Sólo en caso de no lograrse el consenso se acudiría a la votación.

125 Durante el primer año de mandato del Consejo, en 1996, fueron seis los Estados miembros de la UE que integraron este órgano. En aquel año la Asamblea eligió a los componentes del Consejo para el periodo 1996-2000: Reino Unido (del grupo de los cuatro mayores consumidores e importadores), Francia y Alemania (del grupo de los cuatro mayores inversores) y Austria, Países Bajos e Italia (del grupo de los 18 de distribución geográfica equitativa). Ese número de seis se ha mantenido en el periodo 1999 a 2002, aunque cabía la posibilidad de que Italia cediera su escaño a EE.UU. si éste pasaba a ser miembro de la Autoridad; en ese caso habrían sido cinco los miembros de la UE en dicho Consejo. España fue elegida miembro del Consejo para el periodo 2001-2004 en el seno del grupo de distribución geográfica equitativa. Cfr. <http://www.isa.org.jm> Quizá se podría haber estipulado una participación de la CE en el Consejo de la Autoridad al estilo de la presencia comunitaria en el Consejo de la FAO, no basada en el criterio de elegibilidad y condicionada al ejercicio de sus competencias.

de Reconstrucción y Desarrollo (BERD)-. A ello hay que unir otra característica común: todos ellos son organismos que no tienen como pretensión reunir a todos los Estados que componen la Sociedad internacional, es decir, nos encontramos ante organizaciones de carácter restringido.

Agruparemos, en primer lugar, a cinco organizaciones de pesquerías no vinculadas a la FAO¹²⁶ en las que la Comunidad participa como miembro y de las que daremos cuenta en el apartado a): la Organización de Pesquerías del Atlántico Noroeste (OPANO-NAFO) - epígrafe a).1-, la Comisión de Pesquerías del Atlántico Nordeste (CPANE-NEAFC) -a).2-, la Comisión Internacional de Pesca del Mar Báltico (CIPMB-IBSFC) -a).3-, la Organización para la Conservación del Salmón del Atlántico Norte (OCSAN-NASCO) -a).4-, la Comisión Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico (CICAA-ICCAT) -a).5- y la Comisión para la Conservación de los Recursos Marinos Vivos Antárticos (CCRMVA-CCAMLR) -a).6-. A continuación examinaremos cómo la Comunidad Europea es miembro de organizaciones establecidas en virtud de acuerdos internacionales sobre productos básicos -epígrafe b)-. En último lugar, haremos una breve mención a la participación de la Comunidad como miembro en el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), junto a sus Estados miembros y al Banco Europeo de Inversiones-epígrafe c)-.

a) LAS ORGANIZACIONES DE PESQUERÍAS

La práctica que se estaba generando por parte de distintos Estados ribereños de todo el planeta consistente en extender su jurisdicción exclusiva a efectos de pesca hasta las 200 millas marinas contadas desde las líneas de base que miden la anchura del mar territorial llevó a la Comunidad a adoptar -a través del Consejo- la Resolución de La Haya de 3 de noviembre de 1976¹²⁷. Consecuentemente los Estados miembros acordaron transferir sus

¹²⁶ Respecto a las constituidas en el marco de la FAO, *vid. supra*.

¹²⁷ Cfr. Résolution du Conseil du 3 novembre 1976 concernant certains aspects externes de la création dans la Communauté, à compter du 1er janvier 1977, d'une zone de pêche s'étendant jusqu'à deux cents milles, en JO C 105, de 7 de mayo de 1981, p. 1. La pérdida de zonas antes pertenecientes al alta mar en donde faenaban los barcos comunitarios hizo que la Comunidad concluyera acuerdos con terceros Estados con el objetivo de *recuperar* -transitoriamente- tales zonas. Los Estados miembros de la Comunidad a través de una acción concertada también ampliaron esta jurisdicción. Véase sobre estas cuestiones J.A. PEREA UNCETA: *El régimen jurídico de acceso a los recursos pesqueros externos en los acuerdos celebrados por la Comunidad Europea*, Tesis doctoral, Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, 1993.

responsabilidades relativas a las relaciones pesqueras externas a la Comunidad. La Resolución de La Haya exhorta a la negociación de convenios internacionales¹²⁸ con el objetivo de promover la conservación y la explotación racional de los recursos pesqueros más allá de las 200 millas náuticas. De esta forma, cuando se hacía necesario la celebración de nuevas convenciones, los Estados miembros renunciaban a su condición de partes contratantes y permitían que la Comunidad participara en ellos de forma exclusiva. En el caso de los convenios que se mantuvieron en vigor tras la consolidación de la zona económica exclusiva, tal renuncia en beneficio de la Comunidad conllevaba una modificación de los mismos para permitir el acceso a un sujeto no estatal. Muchos de estos acuerdos establecían organismos internacionales con la finalidad de controlar su aplicación o para adoptar medidas tendentes a alcanzar su objetivo de promover la conservación de los recursos vivos en el mar. Examinemos, a continuación, algunas cuestiones de interés en torno a la Comunidad Europea y estos organismos de pesquerías.

a).1 LA ORGANIZACIÓN DE PESQUERÍAS DEL ATLÁNTICO NOROESTE¹²⁹ (OPANO - NAFO)

El Acuerdo constitutivo de la Organización de Pesquerías del Atlántico Noroeste - denominado Convenio sobre la Futura Cooperación Multilateral en los caladeros del Atlántico Noroeste- se concluyó en Ottawa el 24 de octubre de 1978¹³⁰, creando la OPANO en su art. II¹³¹.

128 Concretamente, la Comisión negocia a tenor de las directivas del Consejo y asistida por los Estados miembros.

129 Sobre la OPANO, véase <http://www.nafo.ca> Véase sobre ésta y otras organizaciones de pesquerías, M. IGLESIAS BERLANGA: *La regulación jurídica de los recursos vivos de la alta mar: intereses españoles*, op. cit., pp. 429-435 y 573-594. Puede accederse a las distintas comisiones y organismos de pesca a través de <http://www.fao.org/fi/library/region.htm>

130 El Convenio OPANO fue ratificado el 28 de diciembre de 1978 en nombre de la Comunidad. Entró en vigor el 1 de enero de 1979. Vid. el Reglamento (CEE) nº 3179/78 del Consejo de 28 de diciembre de 1978 concerniente a la conclusión por la CEE de la Convención sobre la Futura Cooperación Multilateral en los caladeros del Atlántico Noroeste; en DO L 378, de 30 de diciembre de 1978, pp. 1-15. Como señalamos anteriormente, esta Convención sustituye a la antigua Convención Internacional para las Pesquerías del Atlántico Noroeste de 8 de febrero de 1949 -que igualmente instituyó en su art. II una organización internacional- a la que no accedió la Comunidad tras su creación; vid. UNTS, vol. 157, 1953, pp. 158-183. A principios de 1977 todos los Estados miembros de esta Convención de 1949 ya habían extendido sus límites pesqueros hasta las 200 millas marinas; la aparición de la denominada zona económica exclusiva -de forma consuetudinaria y plasmada posteriormente en la Convención de las NU sobre el Derecho del Mar de 1982- llevó a aquellos Estados a reemplazar la antigua Comisión por una nueva que tuviera en cuenta las modificaciones operadas en la zona que se disponía a regular. Este motivo impulsó igualmente la sustitución de la antigua CPANE instituida por el Convenio de 1959 por una nueva en 1980. Unos años más tarde la

En esta Organización participa únicamente la Comunidad como miembro de pleno derecho, sin sus Estados miembros, a excepción de Dinamarca que aparece como miembro en relación con las Islas Feroe y Groenlandia, y de Francia respecto de San Pedro y Miquelón¹³². Tal participación de la Comunidad se fundamenta jurídicamente en su competencia exclusiva en materia de conservación y gestión de recursos pesqueros que no se limita a las aguas marítimas que se encuentran bajo la soberanía o jurisdicción de sus Estados miembros sino que se extiende asimismo a las actividades de pesca de los pescadores y de los barcos de pesca de los Estados miembros en alta mar¹³³.

La parte dispositiva del Convenio instituyente de la OPANO hace mención a "las partes contratantes"; no se incluye referencia alguna a la "Comunidad"¹³⁴, que es considerada como un miembro más de la Organización, con los mismos derechos y deberes que cualquier otra¹³⁵, v.g., en relación al voto¹³⁶ o a la contribución anual¹³⁷. La inexistencia de una disposición específica en este Convenio que otorgue a la Comunidad un número mayor de votos por razón de sus singularidades ha reducido el papel

Convención de las NU sobre el Derecho de Mar de 1982 recogía expresamente en su art. 118 *i.f.* la necesidad de cooperar a través del establecimiento de organizaciones de pesca regionales o subregionales en la alta mar.

131 El objetivo de la OPANO consiste en contribuir a la gestión racional y a la conservación de los recursos pesqueros, excluyendo los cetáceos, los túnidos, la caballa y el salmón, tanto en la *zona del Convenio*, que abarca las aguas bajo jurisdicción de los Estados ribereños, como la *zona de reglamentación*, que cubre aguas de alta mar; *vid.* A. REMIRO BROTONS *et al.*: *Derecho Internacional*, *op. cit.*, p. 704. Sobre estas *zonas*, véanse los apdos. 1º y 2º del art. 1 del Convenio instituyente de la OPANO.

132 El instrumento de adhesión de Francia respecto de San Pedro y Miquelón fue depositado el 14 de agosto de 1996.

133 *Vid.* la sentencia del TJCE de 19 de marzo de 1996, *Comisión c. Consejo*, C-25/94, *Rec.* 1996-3, pp. I-1469-1512.

134 Se recoge una referencia expresa a la Comunidad en el Anexo II del Convenio OPANO relativo a las disposiciones financieras provisionales.

135 V.g., la Comunidad presidió la Comisión Pesquera durante 1994 y 1995. Cfr. el art. XIII.4º del Convenio OPANO.

136 En cuanto al derecho de voto, la Comunidad, como cualquier otra parte contratante integrante de los distintos órganos, dispone de un único voto, en el Consejo General (art. V.1), en el Consejo Científico (art. X.2) y en la Comisión Pesquera (art. XIV.1).

137 El Consejo General de la OPANO es el que establece la cotización de cada una de las partes, y por tanto de la Comunidad, al presupuesto anual según una fórmula incluida en el art. XVI del Convenio que tiene en cuenta distintos factores como las capturas en la zona a lo largo del año.

comunitario a la hora de adoptar decisiones en los supuestos en que el consenso fracasa¹³⁸.

La delegación comunitaria está compuesta principalmente por funcionarios de la Comisión, que son los protagonistas de tal representación; a ellos hay que sumar un representante del Estado que ejerce la Presidencia del Consejo de la Unión -que se sitúa junto a los enviados de la Comisión en la sala donde se celebran las sesiones- y los representantes de los Estados miembros que deseen acudir -ubicados detrás de los miembros de la Comisión-. Todos ellos aparecen en las sesiones de la OPANO detrás de una placa identificativa como pertenecientes a la *Delegación de la CE*, es decir, como integrantes de una misma entidad, aunque los otros miembros participantes distingan la procedencia estatal de algunos de ellos, lo que es útil a efectos de discutir alguna cuestión concreta con ellos.

Los Estados miembros de la UE pueden enviar expertos en pesca a las sesiones celebradas en la OPANO. En la práctica los delegados nacionales que acuden pertenecen a los Estados con intereses en la zona, participando como *consejeros* conocedores de la situación en sus países de origen, pero integrantes de la delegación comunitaria, por lo que no disfrutan de derechos propios de ningún tipo, ni siquiera del de expresión¹³⁹. De esta manera, representan a sus Estados únicamente en la coordinación interna comunitaria, no ante la OPANO y los demás miembros¹⁴⁰.

138 Esta situación se presenta igualmente en otras organizaciones de pesquerías. En relación con el Organismo que analizamos, REMIRO BROTONS señala como consecuencia de esta pérdida de poder cómo la "fijación de cuotas dentro del TAC para el fletán negro por el Consejo de la OPANO ofreció un ejemplo lamentable (...) al obligar, una vez más, a la CE a formular la enésima objeción a las resoluciones de ese órgano para evitar que le fueran vinculantes"; en "*Pelagattos y Aristogattos* de la Comunidad ante el Reino de la OMC", *op. cit.*, p. 77.

139 Los consejeros que asisten a las reuniones de la OPANO -a los que se refiere el art. XIII.2º del Convenio suelen proceder de España, Portugal, Alemania, Reino Unido y Francia. Los demás miembros de la Unión generalmente participan en las reuniones de coordinación en Bruselas o se conforman con los informes presentados por la Comisión al conjunto de Estados miembros a su regreso de las sesiones de la OPANO; *vid.* R. FRID, *op. cit.*, pp. 336 y ss.

140 En algunos supuestos, por razones prácticas, como la falta de espacio en la sala de reuniones, no acuden los consejeros nacionales a las sesiones, debiendo permanecer en otro habitáculo cercano; a éste pueden desplazarse momentáneamente los representantes de la Comisión cuando necesiten contar con su opinión, regresando de nuevo al lugar de reunión tras la coordinación *ad hoc*. Estas situaciones causan, desde luego, algún retraso en el curso de las sesiones de trabajo, sin embargo la Comunidad no es la única que lo realiza; la delegación canadiense -Estado pertinaz y *combatiivo* en sus reivindicaciones pesqueras, que se dejó sentir ya durante las negociaciones del Convenio OPANO (de ahí que el apdo. 4º del art. XI del Convenio OPANO incluyera que el reparto de capturas debía tener en cuenta los intereses de los miembros cuyos barcos han

La coordinación que se desarrolla entre la Comisión y los Estados miembros en el marco de las comisiones de pesquerías facilita la aplicación por parte de los miembros de la Unión de las decisiones adoptadas en estas organizaciones¹⁴¹. Regularmente se celebran reuniones de coordinación en Canadá -como Estado sede de la OPANO- y, en ocasiones, en Bruselas, concretamente en el grupo de trabajo de pesca exterior del Consejo de la Unión. En él todos los Estados miembros de la Unión están representados por expertos; interviene, igualmente, la Comisión. Las reuniones son presididas por el representante que ejerce la Presidencia del Consejo. Si hay algún desacuerdo, la cuestión se reenvía al COREPER y, si tampoco aquí consiguen aunar posturas, se presenta al Comité de Ministros de Pesca. Los representantes de la Comisión desarrollan sus actividades en la OPANO de acuerdo con las pautas acordadas, y sólo si en una cuestión de peso deben desviar su posición de lo acordado previamente, deben remitir el asunto al Consejo en la capital belga¹⁴².

Las propuestas de la Comisión Pesquera de la OPANO se aplican en el ámbito comunitario mediante reglamentos¹⁴³. Antes de que se adoptara el régimen de conservación y gestión de los recursos pesqueros en aguas comunitarias en 1983 mediante reglamentos, transcurrían intervalos de una media de seis a doce meses antes de que las medidas obligatorias adoptadas en la OPANO fueran ejecutadas por la Comunidad. Tras un periodo transitorio relativamente pacífico, en 1986 comenzó un conflicto entre Canadá y la Comunidad Europea -las dos grandes de la OPANO-, provocando controversias de diverso tipo, entre ellas -y como máximo exponente- la relativa al apresamiento del buque

pescado tradicionalmente en esta zona)- cuenta, igualmente, con una sala especial que alberga a su numerosa representación compuesta de funcionarios de procedencias muy diversas -estatales, provinciales, del departamento de asuntos exteriores, etc.-; *vid.* R. FRID, *op. cit.*, pp. 338 y ss.

141 Como las decisiones adoptadas en la OPANO se aplican en el ámbito comunitario mediante decisiones del Consejo de la UE, la coordinación entre la Comisión Europea y los Estados miembros coadyuva a alcanzar la mayoría cualificada necesaria. En un documento interno del COREPER de 1984 se establecen determinadas reglas que deben presidir tal coordinación en determinadas comisiones de pesquerías -entre ellas la OPANO-, y especialmente cuando se adoptan decisiones; *cfr.* R. FRID, *op. cit.*, p. 339.

142 *Ibid.*

143 *Ad ex.*, el reglamento 3927/92 del Consejo, de 20 de diciembre de 1992, por el que se establecen medidas de conservación y de gestión de los recursos pesqueros de la zona de regulación definida por el Convenio sobre la Futura Cooperación Multilateral en los Caladeros del Atlántico Noroccidental, DO L 397, de 31 de diciembre de 1992, pp. 67-78.

español *Estai* en marzo de 1995, que originó además un conflicto entre Canadá y España¹⁴⁴.

En relación con la posible ampliación de la UE, el desmoronamiento de la URSS ha afectado a la condición de miembro que ostentaba en muy diversas organizaciones internacionales. La Federación de Rusia se ha convertido en su continuadora, por lo que no ha necesitado solicitar su acceso en la OPANO. Sin embargo, algunas de sus antiguas Repúblicas, *ad ex.*, Letonia, Estonia, Lituania, sí que han tenido que hacerlo, accediendo en agosto de 1992. Estos tres Estados Bálticos junto a Polonia y Rumanía son futuros miembros de la UE y miembros actuales de la OPANO. Cuando la ampliación se haga efectiva para ellos, tendrán que retirarse del Convenio de 1978, tal como hicieron el 31 de diciembre de 1986 España y Portugal al adherirse a la CEE¹⁴⁵ y pese a no existir disposición alguna al respecto en el Convenio instituyente de la OPANO -como sí la hay en los de la CICAA, la CPANE y la CIPMB¹⁴⁶-.

144 Como señalamos al final del Capítulo IV de este trabajo, ciertos sectores del régimen jurídico establecido en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar están sufriendo una evolución delicada a raíz de la denominada *jurisdicción rampante* (*creeping jurisdiction*), especialmente agresiva tras la promulgación canadiense de la Ley de modificación de la *Coastal Fisheries Protection Act* en mayo de 1994, en virtud de la cual se prohíbe la pesca de poblaciones transzonales en la *zona de reglamentación* de la OPANO. Sobre este interesante y complejo tema, sus motivaciones y desenlaces, véase, M. IGLESIAS BERLANGA: *La regulación jurídica de los recursos vivos de la alta mar: intereses españoles*, Tesis doctoral, *op. cit.*; J.M. SOBRINO HEREDIA: "La cooperación internacional en la conservación y gestión de los recursos pesqueros en la Alta mar", *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, vol. II, 1998, pp. 429-522, especialmente pp. 470 y ss. A este respecto el Prof. SOBRINO HEREDIA incide en la conveniente participación de la CE en todas las organizaciones regionales de pesca existentes o que se constituyan en un futuro, "fomentando el desarrollo de las competencias de las mismas en cuanto a la ordenación y regulación de la pesca en aguas de alta mar y ello como una forma más de frenar las veleidades expansionistas de ciertos Estados ribereños y poner coto a la pesca ilegal", en "Perspectivas de cambio en la política de conservación y gestión de los recursos pesqueros de la UE", *RDCE*, nº 11, enero/abril 2002, pp. 7-42, especialmente p. 37.

145 España fue miembro de la OPANO desde el 31 de agosto de 1983. Portugal desde el 27 de mayo de 1979. La República Democrática de Alemania gozó igualmente de esta condición desde el 28 de diciembre de 1978 hasta el 31 de diciembre de 1990, momento en el que se añadieron sus cuotas a la Comunidad.

146 Concretamente, el art. XIV.6º del acuerdo instituyente de la CICAA, el art. 20.4º del acuerdo instituyente de la CPANE y el inciso 7 del Protocolo a la CIPMB. El fundamento jurídico de tal renuncia obligatoria a la condición de miembro se encuentra en una disposición genérica incluida en los acuerdos de adhesión de España y Portugal, en la que se establece que la Comunidad se hará cargo de todos los acuerdos internacionales, mientras que a estos Estados miembros se les permitirá únicamente mantener acuerdos internacionales pesqueros si media una autorización del Consejo expresa. Tal autorización fue otorgada únicamente en relación a los acuerdos bilaterales respectivos de España y Portugal con Sudáfrica, al no tener la Comunidad relaciones con este Estado. *Vid.* los Acuerdos de Adhesión en *JO* L 302, de 15 Noviembre de 1985.

Resulta curioso constatar cómo en determinados documentos e informaciones incluidas, *ad ex.*, en la página de la OPANO en *internet* se hace referencia no a la CE sino a la UE, como sujeto participante en la misma. Como sabemos, es la Comunidad Europea la que actualmente ostenta la condición de miembro. Se trata de una imprecisión que aparece en otros lugares en relación a otras organizaciones internacionales en las que participa como miembro u observador; sin embargo, constituye, igualmente, de un dato revelador que muestra la tendencia a considerar a la UE un sujeto de Derecho internacional que ha absorbido a la Comunidad *de facto* y, por tanto, sus competencias en materia de política pesquera común. La aparición de la "Unión Europea" en este caso, se debe a un aviso de la Comisión Europea al Secretariado de la OPANO de 11 de febrero de 1994 -sólo cuatro meses después de la entrada en vigor del TUE-, señalando que la expresión "Unión Europea" debía utilizarse *en sustitución* de la Comunidad(es) (Económica) Europea(s)¹⁴⁷.

a).2 LA COMISIÓN DE PESQUERÍAS DEL ATLÁNTICO NORDESTE¹⁴⁸ (CPANE - NEAFC)

El art. 3 de la Convención para la Futura Cooperación Multilateral en los Caladeros del Atlántico Nordeste celebrada en Londres el 18 de noviembre de 1980¹⁴⁹ crea la Comisión de Pesquerías del Atlántico Nordeste (CPANE)¹⁵⁰. Esta Convención sustituía a la Convención para las Pesquerías del Atlántico Nordeste firmada en Londres el 24 de enero de 1959 -que establecía en su art. 3 una CPANE- en la que no participó la Comunidad

147 Vid. A. REMIRO BROTONS: "*Pelagattos y Aristogattos* de la Comunidad Europea ante el Reino de la OMC", *op. cit.*, p. 77. Véanse las referencias a la "Unión Europea" en <http://www.nafo.ca.about/parties.htm>

148 Véase sobre este Organismo en <http://www.neafc.org>

149 Este Acuerdo se abrió a la firma el 18 de noviembre de 1980, fue ratificado por la Comunidad el 18 de septiembre de 1981 y entró en vigor el 17 de marzo de 1982. Vid. la Decisión del Consejo de 13 de julio de 1981 concerniente a la conclusión de la Convención para la Futura Cooperación Multilateral en los caladeros del Atlántico Nordeste; en JO L 227, de 12 de agosto de 1981, pp. 21-28.

150 El 24 de enero de 1959 se concluyó en Londres la Convención para las Pesquerías del Atlántico Nordeste, cuyo art. 3 establecía una Comisión de Pesquerías del Atlántico Nordeste. Entró en vigor dicha Convención el 27 de junio de 1963, no participando la Comunidad en ella. El objetivo de la CPANE consiste en gestionar racionalmente y conservar los recursos pesqueros situados en las aguas de alta mar cubiertas por este Convenio, exceptuando los mamíferos marinos y las especies anádromas y migratorias, intentando armonizar las medidas aplicables en alta mar con las adoptadas en las zonas que se encuentran bajo jurisdicción de los Estados ribereños; vid. A. REMIRO BROTONS *et al.*: *Derecho Internacional*, *op. cit.*, p. 704.

como miembro¹⁵¹. Las negociaciones tendentes a reemplazar esta Convención comenzaron en 1977 y no concluyeron hasta pasados tres años debido a las resistencias de ciertos Estados del Este de Europa, reacios a que la Comunidad accediera como miembro a la misma¹⁵². La adopción del tratado instituyente de la CPANE con la Comunidad como miembro fue posible, entre otros motivos, por desistir en su pretensión de introducir un sistema ponderado en el voto que le permitiera ejercer un mayor peso en la toma de decisiones en la nueva Convención de 1980¹⁵³. Finalmente, el apdo. 3º del art. 3 de la Convención señala que cada parte contratante dispondrá de un voto en la CPANE. Igualmente coadyuvó a superar aquellos problemas la conclusión del Acuerdo instituyente de la OPANO en 1978 que incluía este sistema de una parte igual a un voto.

Al igual que en la OPANO, la Comunidad Europea participa como miembro de pleno derecho en la CPANE¹⁵⁴, representada principalmente por la Comisión.

El texto hace referencia a las "partes contratantes". Sin embargo, el apdo. 1º del art. 20 al recoger las partes a las que se abrirá la Convención incluye, entre ellas, a la Comunidad Económica Europea, a Dinamarca en lo concerniente a las Islas Feroe y Groenlandia, a España y a Portugal (que en aquel momento no eran miembros de la Comunidad), a Finlandia y a Suecia (que ingresaron en la Unión Europea en 1995 y renunciaron posteriormente a su condición), y Polonia (que participará en la UE en un futuro próximo). Además, el apdo. 4º de este art. 20 de la Convención señala claramente la posibilidad de adhesión de otros Estados "a excepción de un Estado miembro de la CEE". De esta forma evitaron incluir una definición de miembro e impidieron que otro organismo distinto de la Comunidad pudiera disfrutar de tal estatuto.

151 *Vid. UNTS*, vol. 486, 1964, pp. 159-182.

152 Además del rechazo de los países del Este a aceptar a la Comunidad como sujeto de Derecho internacional, se sumaban razones de otra índole, como las relativas a los efectos negativos en sus intereses pesqueros; *vid. R. FRID, op. cit.*, p. 326.

153 Sobre la conveniencia de la incorporación del mecanismo de la ponderación del voto en las organizaciones internacionales de pesquerías, *vid. J.-M. SOBRINO HEREDIA*: "La cooperación internacional en la conservación y gestión de los recursos pesqueros en la Alta mar", *op. cit.*, p. 521.

154 *V.g.*, el art. 17 de la Convención se ocupa del presupuesto, que de forma similar a lo establecido en el tratado constitutivo de la OPANO, fija una fórmula en virtud de la cual se obtendrá una cantidad que cada parte aportará al presupuesto anual.

a).3 LA COMISIÓN INTERNACIONAL DE PESCA DEL MAR BÁLTICO¹⁵⁵ (CIPMB-IBSFC)

La Comisión Internacional de Pesca del Mar Báltico (CIPMB) se estableció en virtud del art. 5 del Convenio sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos del mar Báltico y los Belts, firmado en Dantzig el 13 de septiembre de 1973 por los Estados costeros del mar Báltico. Este Convenio fue enmendado por el Protocolo de la Conferencia de los Representantes de los Estados Partes en el Convenio, firmado en Varsovia el 11 de noviembre de 1982 con el objetivo de permitir la participación de la Comunidad¹⁵⁶. Fueron Dinamarca y la República Federal de Alemania -Estados originarios de la CIPMB y miembros de la CE- los que impulsaron tales reformas¹⁵⁷. De este modo, la Comunidad se adhirió al Convenio el 17 de febrero de 1984¹⁵⁸.

La participación como miembro de pleno derecho de la Comunidad en esta Comisión obligaba a Dinamarca y a la -entonces- República Federal de Alemania a retirarse del Convenio instituyente de la CIPMB, lo que se produjo de forma simultánea, sustituyendo la Comunidad a estos dos Estados. Posteriormente, la adhesión a la UE de Finlandia y Suecia provocó igualmente su salida de esta Comisión el 1 de enero de 1995.

El Convenio instituyente de la CIPMB se encuentra abierta no sólo a los Estados interesados por la preservación y la explotación racional de los recursos vivos de estas zonas sino también a toda organización intergubernamental de integración económica a la que sus Estados miembros le hayan transferido sus competencias en los ámbitos regidos

155 Sobre esta Comisión véase <http://www.ibsfc.org>

156 Como dispone el inciso 3) del Protocolo de la Conferencia de los Representantes de los Estados Partes en el Convenio sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos del mar Báltico y de los Belts, la CEE queda invitada con el estatuto de observador a dicha conferencia, pudiendo tomar parte en los debates.

157 Dinamarca y la República Federal de Alemania fueron los dos Estados solicitantes de tal sustitución; *vid.* el inciso 7 del Protocolo de Varsovia.

158 La Convención entró en vigor para la Comunidad el 18 de marzo de 1984. Cfr. la Decisión del Consejo de 25 de julio de 1983 relativa a la adhesión de la Comunidad a la Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos del mar Báltico y de los Belts, enmendada por el Protocolo de Varsovia, en JO L 237, de 26 de agosto de 1983, pp. 4-12. *Vid.*, igualmente, la proposición de decisión del Consejo relativa a la adhesión a esta Convención, presentada por la Comisión al Consejo el 19 de abril de 1983, en JO C 117, de 30 de abril de 1983, p. 4.

por el Convenio, siempre y cuando sea invitada por los Estados contratantes (inciso 6.h).2º del Protocolo de Varsovia que reforma el art. XVII del Convenio)

El Convenio hace referencia a los "Estados contratantes". Por este motivo cuando es enmendado por el Protocolo de Varsovia su inciso 6.h).3º señala que las referencias a un "Estado contratante" se aplican *mutatis mutandi* a las organizaciones de las que se ocupa el apartado anterior.

El apdo. 3º del art. VIII señala que todo Estado contratante dispondrá de un sólo voto en la CIPMB. Cuando el Protocolo de Varsovia incluye las modificaciones para la sustitución de Dinamarca y la República Federal de Alemania por la CEE recoge que ésta dispondrá de un único voto y tendrá la obligación de contribuir al importe total del presupuesto¹⁵⁹, al igual que debe asumir el resto de las obligaciones derivadas del Convenio y ejercer los derechos (inciso 7.a) y b) del Protocolo de Varsovia).

Como señalábamos en relación a la OPANO, los Estados Bálticos y Polonia, que son miembros actuales de la CIPMB, deberán retirarse de la misma al acceder a la UE, ya que debe salvaguardarse la participación exclusiva de la Comunidad en esta Comisión.

a).4 LA ORGANIZACIÓN PARA LA CONSERVACIÓN DEL SALMÓN DEL ATLÁNTICO NORTE¹⁶⁰ (OCSAN-NASCO)

La Convención relativa a la Conservación del Salmón del Atlántico Norte de 22 de enero de 1982 instituye en su art. 3 la OCSAN¹⁶¹.

El papel de la Comunidad durante las negociaciones de esta Convención fue muy activo. Por ello, esta Convención recoge en su articulado numerosas referencias a la

¹⁵⁹ En un principio el art. VII del Convenio instituyente de la CIPMB establecía una contribución a partes iguales; esta disposición fue modificada incluyendo una fórmula *ad hoc* al estilo de las otras comisiones de pesquerías; cfr. la Decisión del Consejo de 22 de enero de 1996 por la que se aprueba la modificación del art. VII de este Convenio, DO L 21, 27 de enero de 1996, pp. 69-70.

¹⁶⁰ Sobre esta Organización véase <http://www.nasco.int>

¹⁶¹ Esta Convención se abrió a la firma el 2 de marzo de 1982, fue ratificada el 14 de diciembre de este mismo año por la Comunidad y entró en vigor el 1 de octubre de 1983; *vid. UNTS*, vol. 1338, 1983, pp. 43-54.

Comunidad Económica Europea que participa exclusivamente como miembro, es decir, sin la intervención de otros Estados miembros -a excepción de Dinamarca para las Islas Feroe y Groenlandia-¹⁶². La influencia de la Comunidad queda reflejada, igualmente, en que es el propio Consejo de las Comunidades Europeas el depositario de la Convención, tal como establece el apdo. 1º del art. 21.

La Comunidad participa en la OCSAN como cualquier otro miembro, *ad ex.*, en materia presupuestaria¹⁶³, como integrante del Consejo y de la Comisión de esta Organización, que le dará derecho a un voto¹⁶⁴. Concretamente, la CEE participa en la Comisión regional del Atlántico Nordeste, junto a Islandia, Noruega y Dinamarca -respecto a las Islas Feroe-¹⁶⁵.

En un último lugar señalemos que en determinadas informaciones de carácter divulgativo se incluye como miembro de la OCSAN a la *Unión Europea* en vez de a la *CE*, un dato curioso que aparece en relación a ciertas organizaciones de pesquerías, como la OPANO¹⁶⁶.

a).5 LA COMISIÓN INTERNACIONAL PARA LA CONSERVACIÓN DEL ATÚN DEL ATLÁNTICO (CICAA-ICCAT)¹⁶⁷

Esta Comisión se creó en virtud del apdo. 1º del art. III del Convenio Internacional para la Conservación de los Túnidos del Atlántico, firmado en Río de Janeiro el 14 de mayo de 1966 y en vigor desde el 21 de marzo de 1969¹⁶⁸.

162 Gozan del estatuto de miembro, igualmente, Islandia, Noruega, Canadá, los EE.UU. y Rusia. Suecia renunció a esta condición al adherirse a la UE (apdo. 1º del art. 17). *Vid.* la Decisión del Consejo de 13 de diciembre de 1982 concerniente a la conclusión de la Convención para la Conservación del Salmón en el Atlántico Norte; en *JO L* 378, de 31 de diciembre de 1982, p. 24.

163 El Consejo de la OCSAN fija la contribución anual de cada Parte -entre ellas, la de la Comunidad-, conforme a una fórmula incluida en el apdo. 2º del art. 16 de la Convención instituyente de la OCSAN.

164 *Vid.*, igualmente, el apdo. 2º del art. 6 en relación al derecho de voto en el Consejo de la OCSAN.

165 Los art. 3.3º y 10.1º de la Convención creadora de la OCSAN establecen tres comisiones regionales: la de Groenlandia occidental, la del Atlántico Nordeste y la de América del Norte.

166 *Ad ex.*, http://www.nasco.int/html/about_nasco.html

167 Sobre esta Comisión véase <http://www.iccat.es>

En 1979 Francia, que participaba como miembro pleno de la CICAA, solicitó que se llevaran a cabo las enmiendas pertinentes -de acuerdo con el art. XIII- para que la Comunidad pudiera acceder con el estatuto de miembro a esta Comisión. De esta manera comenzó un proceso largo y complejo que culminó en el año 1997 con su incorporación a la CICAA¹⁶⁹. Antes de conseguir su admisión, la Comunidad participaba en la CICAA como observador.

Como consecuencia de la petición gala, en los días 9 y 10 de julio de 1984 se celebró en París una Conferencia de Plenipotenciarios de los Estados Partes en el Convenio de 1966, en la que participó la CEE con el estatuto de observador¹⁷⁰. Se adoptó el Protocolo adjunto al Acta Final de la Conferencia que modificó los artículos XIV, XV y XVI del Convenio con vistas a la futura adhesión de la Comunidad. Una vez más, no se incluyó ninguna referencia explícita a la Comunidad sino a cualquier *organización intergubernamental de integración económica*, siempre y cuando los Estados que la constituyan "le hayan transferido competencia en las materias de que trata el Convenio, incluida la competencia para celebrar tratados sobre tales materias"¹⁷¹.

El Convenio instituyente de la CICAA enmendado señaló que tan pronto como las organizaciones a las que se refiere el art. XIV.4º se convirtieran en Partes Contratantes del presente Convenio, todos los Estados miembros actuales de estas organizaciones y los que se adhirieran en el futuro, dejarían de ser Parte en tal Convenio¹⁷². De esta forma, al

168 *Vid.* en DO L 162, de 18 de junio de 1986, pp. 34-38. La proposición de decisión del Consejo relativa a la adhesión de la Comunidad a este Convenio, presentada por la Comisión al Consejo el 28 de noviembre de 1985, puede encontrarse en JO C 349, de 31 de diciembre de 1985, pp. 1-2.

169 La oposición a las reformas del Convenio procedente de ciertos países del Este de Europa se debilitaron a partir de 1984. Posteriormente, otros Estados -como Marruecos- demoraban la ratificación del Protocolo que daba luz verde al acceso de la Comunidad.

170 Igualmente participó con este *status* la FAO. Tanto la Comunidad como la FAO podían hacer uso de la palabra en los debates; *vid.* inciso 3 del Acta Final de la Conferencia de Plenipotenciarios de los Estados Partes en el Convenio Internacional para la Conservación de los Túnidos del Atlántico, en DO L 162, de 18 de junio de 1986, p. 39.

171 Cfr. apdo. 4º del art. XIV modificado por el Protocolo Adjunto al Acta final de la Conferencia de los Estados Partes en el Convenio de 1966.

172 *Ibid.* apdo. 6º del art. XIV.

producirse la adhesión de la Comunidad el 14 de noviembre de 1997, Francia que fue miembro originario se retiró en esta misma fecha, aunque continuó como miembro en relación a San Pedro y Miquelón desde el 24 de diciembre de 1997. España¹⁷³, Portugal, Italia y Reino Unido tuvieron que retirarse igualmente. Este último Estado participa desde el 19 de enero de 1998 en nombre de sus territorios de ultramar no cubiertos por el TCE¹⁷⁴.

El Convenio instituyente de la CICAA originariamente hacía referencia a las Partes Contratantes y los Gobiernos. Por este motivo en la reforma realizada se señala que cualquier referencia en el texto del Convenio al término *Estado* o *Gobierno* sería igualmente aplicada a las organizaciones que accedan a la Comisión¹⁷⁵.

Las organizaciones que se adhieran tendrán los mismos derechos y obligaciones que otra Parte Contratante¹⁷⁶, *ad ex.*, cada una de ellas contará con un voto¹⁷⁷ y tendrá que contribuir al presupuesto de la Organización¹⁷⁸, como hace actualmente la Comunidad.

a).6 LA COMISIÓN PARA LA CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS MARINOS VIVOS ANTÁRTICOS¹⁷⁹ (CCRMVA-CCAMLR)

El Convenio de Canberra sobre la Conservación de la Fauna y la Flora Marinas del Antártico establece la Comisión para la Conservación de los Recursos Marinos Vivos Antárticos¹⁸⁰. Este Convenio, abierto a la firma el 20 de mayo de 1980, incluye una

173 España fue miembro de la CICAA desde el 21 de marzo de 1969. La sede de la Organización se estableció en Madrid.

174 Concretamente respecto a Anguila, Bermudas, Santa Elena, las Islas Turcas y Caicos. A todos estos territorios se les aplica la Cuarta Parte del TCE (arts. 182 a 188) denominada "Asociación de los países y territorios de Ultramar".

175 Cfr. el apdo. 5º del art. XIV.

176 *Ibid.*

177 Cfr. el apdo. 3º del art. III.

178 Cfr. el art. X.

179 Sobre esta Organización véase en <http://www.ccamlr.org>

180 Concretamente en el art. VII del Convenio de Canberra; *vid. JO L 252*, de 5 de septiembre de 1981, pp. 26-35.

cláusula en virtud de la cual autoriza la participación como miembro de las organizaciones de integración económica regional, permitiendo de esta forma el acceso a la misma de la Comunidad -única entidad que actualmente puede catalogarse como OIER-¹⁸¹.

El dato que caracteriza a esta Comisión respecto a las otras que hemos examinado *supra*, es que la Comunidad participa conjuntamente con sus Estados miembros¹⁸². La participación mixta de la Comunidad y de algunos de sus Estados miembros se debe a que el Convenio instituyente de esta Comisión abarca no sólo la pesca sino también otros ámbitos que exceden de la competencia exclusiva comunitaria -v.g., la protección del medio ambiente¹⁸³-. Este hecho generó dificultades en la negociación de la Convención instituyente de la CCRMVA; aparte de la oposición de la -entonces- URSS, el texto de este Tratado muestra el compromiso finalmente alcanzado en virtud del cual únicamente los *Estados* participantes en la Conferencia desarrollada en Canberra pueden firmar la Convención¹⁸⁴, mientras que las OIER -por ahora la Comunidad- podrán adherirse a ella una vez que se encuentre en vigor¹⁸⁵. Además, tales OIER únicamente podrán convertirse en participantes de esta Comisión si *alguno* de los Estados miembros de la OIER -a la que habrán transferido competencias parciales o *totales* en el ámbito del que se ocupa la Convención- lo es a su vez de la CCRMVA¹⁸⁶. Si la Comunidad Europea llegara a tener una competencia exclusiva sobre todos los ámbitos de los que se ocupa la Convención de Canberra, ésta debería modificarse para permitir la participación exclusiva de una OIER

181 Este Convenio fue firmado y ratificado en nombre de la Comunidad el 21 de abril de 1982 y entró en vigor para ella el 21 de mayo de 1982 -en general el 7 de abril de 1982-. Concretamente el apdo. 2º del art. XXIX establece: "La presente convención está abierta a la adhesión de organizaciones de integración económica regional constituidas por Estados soberanos de los cuales uno o varios son miembros de la Comisión (gestora de la Convención) a las cuales los Estados miembros de la organización han transferido competencias totales o parciales en los terrenos a los que se aplica la presente Convención (...)". Igualmente se hace una referencia a las OIER en el apdo. 2º del art. XXVIII.

182 Concretamente con Alemania, Bélgica, España.

183 Además, la Convención de Canberra se aplica a áreas respecto de las cuales Francia mantiene sus competencias pesqueras, al encontrarse fuera del ámbito del TCE -concretamente hasta las 200 millas marinas a partir de las líneas de base desde donde se mide la mar territorial alrededor de las islas Kerguelen y Crozet-; *vid.* R. FRID, *op. cit.*, p. 329.

184 Cfr. el art. XXVI y el apdo. 1º del art. XXVIII de la Convención instituyente de la CCRMVA.

185 Cfr. el apdo. 2º del art. XXVIII de la Convención instituyente de la CCRMVA.

186 Cfr. el apdo. 2º al art. XXIX de la Convención instituyente de la CCRMVA.

sin sus Estados¹⁸⁷, en otro caso, tal situación sería anómala desde la perspectiva comunitaria, y tendría que solucionarse a través de una coordinación ingente de los Estados de la Unión participantes en esta Comisión, actuando como una especie de *mandatarios* de la Comunidad.

El art. XII se ocupa del procedimiento de adopción de decisiones¹⁸⁸. Las decisiones sobre cuestiones que *no sean de fondo* se adoptan por mayoría simple de los miembros de la Comisión presentes y votantes¹⁸⁹. Este art. XII señala concretamente en el apdo. 3º y en relación a las OIER, que debe quedar claro si una organización miembro de la CCRMVA participará en la adopción de una decisión, y en ese caso, si alguno de sus Estados miembros lo hará igualmente; en este supuesto, el número de partes contratantes no excederá del número de Estados miembros de la OIER que lo sean a su vez de la CCRMVA, es decir, la suma de votos nunca superará el número de Estados miembros de la Unión Europea que sean miembros en esta Comisión. En el apdo. 4º del art. XII se señala que las OIER intervinientes dispondrán de un único voto cada una, es decir, cuando la CE vota en la CCRMVA en lugar de sus Estados miembros el número de votos se reduce a uno, lo que puede considerarse como una discriminación consentida para obtener la condición de miembro¹⁹⁰. Por otro lado, las cuestiones que sean *de fondo* se adoptarán por consenso (apdo. 1º), por lo que la coordinación entre la Comunidad y sus Estados miembros participantes en la Comisión resulta de capital interés¹⁹¹.

187 De acuerdo con el procedimiento establecido en el art. XXX de esta Convención.

188 Las decisiones sobre las medidas de conservación son obligatorias para los miembros de la CCRMVA, aunque se establece un sistema de *opting-out* en virtud del cual en el plazo de los 90 días siguientes a la notificación de la misma un miembro puede informar de que no acepta, total o parcialmente, dicha medida; de esta forma no le vinculará; cfr. los incisos b) y c) del apdo. 6º del art. IX de la Convención de la CCRMVA.

189 Cfr. el apdo. 2º del art. XII de la Convención.

190 J. SACK señala que la Comunidad debía haber mantenido su estatuto de observador, en vez de aceptar tal restricción de sus derechos en la votación; *vid.* en "The European Community's membership of international organizations", *CMLR*, vol. 32, 1995, pp. 1227-1256, especialmente pp. 1242-1243.

191 Generalmente, en cuestiones relativas a la pesca interviene la Comisión; mientras que en los ámbitos competenciales mixtos -como la protección del medio ambiente- son los Estados miembros los que participan fundamentalmente. Existen, sin embargo, cuestiones prácticas que han resultado de difícil coordinación, v.g., determinar quién, de entre la Comunidad o sus Estados miembros, debe enviar observadores; *vid.* R. FRID, *op. cit.*, p. 330.

a).7 RECAPITULACIÓN

- Las comisiones de pesquerías constituyen un modelo de organizaciones en el que la Comunidad Europea ha demostrado su capacidad para ejercer sus derechos y deberes junto a los Estados, sujetos ordinarios del ordenamiento jurídico internacional. La participación de la Comunidad como miembro de pleno derecho en la mayoría de ellas se ha producido de forma relativamente rápida -entre 1978 y 1984-, y ha sido posible gracias a:

- 1) que la Comunidad tiene actualmente competencias de carácter exclusivo en el ámbito del que se ocupan tales organismos -fundamentalmente la conservación de recursos vivos marinos-,
- 2) la voluntad favorable de los sujetos interesados en el ámbito regulador de la organización, permitiendo el acceso de la Comunidad como miembro, ya sea modificando el convenio instituyente de la organización en cuestión, ya sea negociando uno nuevo.

Ahora bien, que la Comunidad participe exclusivamente en las organizaciones internacionales de pesquerías en calidad de miembro en el lugar de algunos de sus Estados miembros reduce la presencia de los países miembros de pesca a distancia en ellas -como España y Portugal-, lo que ha incidido negativamente, en ocasiones, en la capacidad de defensa de sus intereses, que han acabado "sacrificándose" en beneficio de otros, distintos de la pesca, y más vitales para el resto de los Estados miembros de la Unión Europea. Ello muestra que el ejercicio de la subjetividad internacional de la Comunidad también puede tener un coste, un sacrificio realizado "en el altar de la afirmación de su competencia internacional"¹⁹².

- En principio, la Comunidad Europea participa sin sus Estados miembros en este tipo de organizaciones, habida cuenta de su competencia exclusiva en los ámbitos de tales organismos -*inter alia*, la OPANO, la CPANE, la CIPMB, la OCSAN y la CICAA-. Ahora bien, incluso en este supuesto gozan de un estatuto de miembro algunos Estados de la Unión Europea -como Dinamarca, Reino Unido o Francia- en relación únicamente a sus territorios dependientes de ultramar, a los que no se aplica plenamente el Tratado de la

¹⁹² Vid. J.-M. SOBRINO HEREDIA: "La cooperación internacional en la conservación y gestión de los recursos pesqueros en la Alta mar", *Cursos Euromediterráneos Bancaja ...*, op. cit., especialmente p. 521.

Comunidad Europea. Como excepción, en la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAAT) la Comunidad se encuentra negociando su participación como miembro en el lugar de Francia, conformándose -por el momento- con un estatuto de observador que no se adecúa a sus competencias en el sector. Asimismo España negocia en ella su incorporación como miembro provisional. En los supuestos en los que el organismo se ocupa de cuestiones que excedan de la competencia exclusiva comunitaria, algunos de los Estados de la Unión disfrutaban de la condición de miembros -como ocurre en la CCRMVA-. En estos casos, la participación conjunta resulta más compleja debido a la necesidad de coordinación continua que se necesita para el desarrollo adecuado de sus actividades. Ahora bien, tal coordinación entre la Comunidad y sus Estados miembros es igualmente esencial en los supuestos en los que ésta participa exclusivamente, v.g., para aplicar las decisiones adoptadas por los órganos del organismo en cuestión.

- En los organismos de pesquerías, y debido al enmarque de sus actividades en el *pilar* comunitario, resulta más difícil observar el proceso de maduración de la subjetividad internacional de la Unión Europea. El sujeto al que se le ha atribuido la condición de miembro ha sido la Comunidad, que continúa disfrutando de tal *status*, si bien es cierto que conforme se produce la absorción de las Comunidades en la Unión Europea, ésta, como nuevo sujeto internacional, irá sustituyendo a la Comunidad en ocasiones. De este proceso hemos tenido noticia desde el seno de estos organismos de pesquerías.

b) LAS ORGANIZACIONES ESTABLECIDAS EN VIRTUD DE ACUERDOS INTERNACIONALES SOBRE PRODUCTOS BÁSICOS

La Comunidad se ha convertido tempranamente en miembro pleno de determinados acuerdos que establecen organismos de gestión de productos básicos y materias primas¹⁹³. Las primeras organizaciones administradoras de productos básicos a las que la -entonces- Comunidad *Económica* Europea se incorporó como miembro fueron las relativas al trigo,

¹⁹³ Los acuerdos sobre productos básicos son tratados multilaterales concluidos entre Estados por un periodo limitado y renovable, dirigidos a reglamentar el mercado de un producto, reuniendo a países productores y países consumidores en una organización internacional creada especialmente para facilitar dicha reglamentación; *vid.* J.M. PELÁEZ MARÓN: "La personalidad jurídica de las organizaciones internacionales administradoras de los acuerdos sobre productos básicos", *REDI*, vol. 34, 1982, pp. 9-30, especialmente p.10. Las revisiones de los acuerdos sobre productos básicos cada determinado número de años -generalmente cinco- ha facilitado el ingreso de la Comunidad como miembro.

al café, al cacao y al estaño¹⁹⁴. La participación de la Comunidad en este tipo de organizaciones no se mantuvo al margen de las dificultades típicas de aquellos momentos procedentes de algunos Estados, como la Unión Soviética y sus aliados, que pese a sus resistencias, accedieron a convertirse en miembros junto a la Comunidad, aunque dejando constancia en su instrumento de adhesión que tal acción no implicaba el reconocimiento de la Comunidad como sujeto de Derecho internacional¹⁹⁵.

Muchas de estas organizaciones internacionales han sido creadas en el marco del Programa Integrado para los Productos Básicos de la Conferencia de las NU para el Comercio y el Desarrollo (CNUCYD o UNCTAD). Este Programa Integrado incluye un Fondo Común para los Productos Básicos¹⁹⁶ -al que haremos mención en el apartado b).1-, las organizaciones de productos básicos establecidas a través de acuerdos internacionales -apartado b).2- y los Grupos Internacionales de Estudio -apartado b).3-. El objetivo de todos ellos es principalmente el fomento de la cooperación del comercio de los productos básicos, teniendo en cuenta consideraciones relativas a la política de desarrollo¹⁹⁷.

b).1 EL FONDO COMÚN PARA LOS PRODUCTOS BÁSICOS

El Convenio constitutivo del Fondo Común para los Productos Básicos de 1980 tiene como propósitos servir de instrumento fundamental para alcanzar los objetivos acordados en el Programa Integrado para los Productos Básicos y facilitar la celebración y el funcionamiento de acuerdos internacionales sobre productos básicos¹⁹⁸. El Convenio

194 Esta participación era conjunta con sus Estados miembros, independientemente del tipo de delegación existente. Cfr. el acuerdo sobre el trigo en JO L 219, 9 de agosto de 1974, pp. 24 y ss.; el acuerdo sobre el café en JO L 309, de 10 de noviembre de 1976, pp. 28 y ss.; el acuerdo sobre el cacao en JO L 321, de 20 de noviembre de 1976, pp. 31 y ss. y el acuerdo sobre el estaño en JO L 222, de 14 de agosto de 1976, pp. 1 y ss.

195 V.g., en el acuerdo internacional del Trigo de 1971; vid. E. DENZA: "The Community as a Member of International Organizations", *The European Union and World Trade Law*, N. Emiliou y D. O'Keeffe (ed.), Colorado Springs, 1997, pp. 3-15, especialmente pp. 5 y ss.

196 La resolución 93 (IV) de la CNUCYD adoptada en 1976 en Nairobi estableció dicho Programa Integrado para los Productos Básicos con el objetivo de regularizar los suministros y proporcionar estabilidad a los precios. En la reunión de la CNUCYD celebrada en Manila en 1979 se creó un Fondo Común de Productos Básicos para la financiación de *stocks* reguladores del mercado.

197 Vid. I. MACLEOD, *op. cit.*, p. 181.

198 El Convenio constitutivo del Fondo Común para los Productos Básicos fue firmado por la Comunidad el 21 de octubre de 1981 y se encuentra en vigor desde el 19 de junio de 1989, para la Comunidad desde el 6 de julio de 1990; en DO L 182, de 14 de julio de 1990, pp. 1 y ss. Vid. el art. 2 en relación a sus objetivos.

constitutivo del Fondo Común se encuentra abierto a cualquier OIER "que ejerza competencia en las esferas de actividad del Fondo"; lo que no significa que exista una equiparación total entre los Estados y las OIER que participen. La Comunidad es miembro en el Fondo Común, conjuntamente con sus Estados miembros, aunque a aquélla no se le asignará ningún voto "propio"¹⁹⁹, ni asumirá obligaciones financieras. Igualmente podrán ser miembros del Fondo "todos los Estados miembros de las Naciones Unidas (...) "²⁰⁰.

En el marco del Convenio constitutivo del Fondo Común no se aplica ningún acuerdo o arreglo interno de coordinación tendente a elaborar posiciones comunes entre la Comunidad y sus Estados miembros, excluyendo, igualmente, la decisión PROBA 20²⁰¹.

b).2 LAS ORGANIZACIONES DE PRODUCTOS BÁSICOS ESTABLECIDAS A TRAVÉS DE ACUERDOS INTERNACIONALES

De entre las organizaciones administradoras de productos básicos en las que la Comunidad participa como miembro pueden diferenciarse dos grupos: en primer lugar, aquéllas que administran productos de base respecto de los cuales se ha establecido un mercado común en el seno de la Comunidad -como las relativas al aceite de oliva y al azúcar-; en segundo lugar, las organizaciones relativas a otros productos básicos -v.g., las del café, el cacao, el yute o el caucho natural-. Desde una perspectiva comunitaria la distinción esencial consiste en que en el primer grupo, los Estados miembros de la Comunidad no participan en los acuerdos constitutivos de tales organismos y es la Comunidad la que contribuye a los presupuestos fijados en ellos; en el segundo grupo, los Estados miembros sí que participan y, por tanto, contribuyen al presupuesto²⁰².

199 Como califica J. SACK, esta incapacidad de voto "propio" resulta anacrónica; cfr. en "The European Community's membership of international organizations", *op. cit.*, p. 1241.

200 Cfr. el incisos b) y a) del art. 4 del Convenio constitutivo del Fondo Común para los Productos Básicos. *Vid.* la Decisión del Consejo de 29 de mayo de 1990 relativa a la celebración del Convenio constitutivo del Fondo Común para los Productos Básicos (90/373/CEE), *DO L* 182, de 14 de julio de 1990, pp. 1 y ss.

201 La decisión PROBA 20 -que corresponde a las siglas *PROduit de BAse*- no es aplicable al Convenio constitutivo del Fondo Común para los Productos Básicos como expresamente señala en su apartado B). Aquélla prevé el establecimiento de una delegación única compuesta por la CEE y los Estados miembros, al igual que un mecanismo de coordinación para lograr una posición común; *vid. infra, Arrangement entre le Conseil et la Commission en ce qui concerne la participation aux travaux internationaux sur les produits de base (suite à l'initiative politique de la Commission)*, 27 mars 1981, Rapport du Comité des Représentants Permanents au Conseil, PROBA 20, n° doc. 5887/81.

202 *Vid.* I. MACLEOD *et al.*, *op. cit.*, p. 182.

- De entre los acuerdos relativos a los productos básicos que están sujetos a la política agrícola común destacan los relativos al aceite de oliva y las aceitunas de mesa de 1986 y el del azúcar de 1992²⁰³. En ellos la Comunidad participa como miembro de pleno derecho sin sus Estados miembros. De esta manera ejerce determinados derechos, como el de voto, y se encuentra sometida a obligaciones, como la de contribuir al presupuesto atendiendo a unas fórmulas fijadas en cada acuerdo. El estatuto de miembro de la Comunidad en estas Organizaciones se fundamenta jurídicamente en el art. 133 TCE -ex 113- sobre la política comercial común²⁰⁴.

- Los acuerdos relativos a los productos básicos no sometidos a la política agrícola común han sido concluidos tanto por la Comunidad como por todos o algunos de sus Estados miembros, v.g., el Acuerdo Internacional del Café de 1994, el del Caucho Natural de 1995, el relativo al Yute y a sus derivados de 1989, el Acuerdo Internacional del Cacao de 1993 y el relativo a las Maderas Tropicales de 1994²⁰⁵.

En estos acuerdos las referencias realizadas a los "Gobiernos" se aplican igualmente a la Comunidad u otra OIER que se adhiera al mismo²⁰⁶. Cuando la Comunidad tenga que

203 Estos acuerdos sustituyen a otros anteriores concluidos sobre la misma materia que establecieron entidades con personalidad jurídica, como el Consejo Internacional del Azúcar y Consejo Oleícola Internacional, *vid.* el art. 3.1º del Acuerdo en DO L 214, de 4 de agosto de 1987, pp. 2-20, especialmente p. 4. En el Consejo Internacional del Trigo, la Comunidad participó sin sus Estados miembros de acuerdo con lo estipulado en el Acuerdo Internacional sobre el Trigo; *vid.* DO L 195, de 17 de julio de 1986, pp. 3-20, especialmente p. 8. Tras su actualización pasa a denominarse "Acuerdo Internacional sobre Cereales de 1995", que comprende el Convenio sobre el Comercio de Cereales y el Convenio sobre Ayuda Alimentaria, participando en éste igualmente los Estados miembros de la Unión Europea; *vid.* COM (95) 113 final. Cfr. X. PONS RAFOLS: "El estatuto de las representaciones de la Comunidad Europea en el marco de Naciones Unidas", *op. cit.*, 223-224.

204 La decisión PROBA 20 tampoco se aplica a estos productos básicos sobre los que existe una organización común de mercado agrícola.

205 El apdo. 3º del art. 4 del Acuerdo Internacional del Café de 30 de marzo de 1994 se refiere expresamente a la "Comunidad Europea o a una organización intergubernamental con competencia comparable en lo que respecta a la negociación, la celebración y aplicación de convenios internacionales, y en particular convenios sobre productos básicos", DO L 313, de 7 de diciembre de 1999, p. 8; en relación con el Acuerdo Internacional sobre el Caucho Natural, *vid.* DO L 324, de 13 de diciembre de 1996, pp. 1 y ss.; en cuanto al Acuerdo Internacional sobre el Yute y los productos del Yute, *vid.* DO L 29, de 4 de febrero de 1991, pp. 1 y ss.; el Acuerdo Internacional sobre el Cacao de 1993, *vid.* DO L 52, de 23 de febrero 1994, pp. 25 y ss.; en cuanto al Acuerdo Internacional relativo a las Maderas Tropicales de 1994, *vid.* DO L 208, de 17 de agosto de 1996, pp. 4 y ss.

206 V.g., el art. 4.3º del Acuerdo Internacional del Café de 1994.

votar en ámbitos que son de su competencia, reagrupará los votos de sus Estados miembros, teniendo en cuenta que en estos casos los Estados miembros quedarán privados de su derecho de voto individual²⁰⁷. Se prohíbe que la Comunidad -o cualquier OIER- sea elegida en órganos de composición restringida; en estos casos, cuando se traten cuestiones de su competencia podrá participar en los debates, y si es necesario votar, cualquiera de los Estados miembros de la Comunidad que participe en el órgano en cuestión depositará el número de votos que les corresponda a sus Estados miembros²⁰⁸.

En estos convenios sobre productos básicos la coordinación entre la Comunidad y sus Estados miembros se rige por la decisión PROBA 20 a la que hemos hecho referencia con anterioridad²⁰⁹. Se trata de un *arreglo* o acuerdo interno entre la Comisión y el Consejo de 27 de marzo de 1981 que tiene como objetivo mejorar la imagen externa de la Comunidad reforzando la cohesión interna y la solidaridad comunitarias -en palabras de la propia decisión-. Se establece para los casos de participación conjunta de la Comunidad y de sus Estados miembros, reagrupándose en una delegación única, pese a que éstos continúan quedando identificados individualmente. Esta representación expresa una posición conjunta a través de una voz única, lograda mediante reuniones de coordinación *in situ*, es decir, en el seno de la organización o de la conferencia sobre productos básicos, o en Bruselas, siendo el representante de la Comisión el que, en principio, expresa la posición conjunta. En la sala de reuniones la delegación se sitúa alrededor de la placa identificativa comunitaria, y en un único listado de delegaciones se incluye tanto a los representantes nacionales como a los comunitarios²¹⁰. La decisión PROBA 20 se aplica en los trabajos preparatorios, en la conclusión de convenios y en los organismos creados por los acuerdos

207 *V.g.*, en el Acuerdo Internacional del Café de 1994 aunque la participación es conjunta de los Estados miembros y de la Comunidad, se señala que ésta no tiene derecho "propio" a votar; cfr. art. 4.4º del Acuerdo Internacional del Café de 1994.

208 *V.g.*, en la Junta Ejecutiva de la Organización Internacional del Café, las "organizaciones intergubernamentales" no pueden ser elegidas para componerla; cfr. art. 4.5º del Acuerdo Internacional del Café.

209 En palabras de la propia decisión, no se aplica a los productos agrícolas sometidos en la CEE a una organización común de mercado o al Convenio constitutivo del Fondo Común para los Productos Básicos.

210 *Vid. Modele de Delegation Commune, en Arrangement entre le Conseil et la Commission en ce qui concerne la participation aux travaux internationaux sur les produits de base (suite à l'initiative politique de la Commission)*, 27 mars 1981, Rapport du Comité des Représentants Permanents au Conseil, PROBA 20, nº doc. 5887/81, pp. 4 y 5.

sobre los productos de base previstos en el "Programa Integrado" de la CNUCYD de 1976, con las excepciones anteriormente indicadas.

b).3 LOS GRUPOS INTERNACIONALES DE ESTUDIO SOBRE LOS PRODUCTOS BÁSICOS

Los Grupos Internacionales de Estudio -o de Trabajo- son entes con personalidad jurídica internacional²¹¹ que tienen como objetivo asegurar la intensificación de la cooperación en asuntos concernientes a los productos básicos de los que se ocupen, mejorando la información disponible en la economía internacional y sirviendo como foro de consultas intergubernamentales²¹².

La condición de miembro en los Grupos de Estudio se reserva a aquellos Estados con intereses en la producción o el consumo de un producto básico, o en su comercio internacional, al igual que a las organizaciones internacionales con responsabilidades en la negociación, conclusión y aplicación de acuerdos internacionales, como los relativos a los productos de base. La Comunidad ha disfrutado de un estatuto de *observador* en el Grupo Internacional de Estudio del Plomo y del Zinc, en el del Caucho, en el Comité Consultivo Internacional del Algodón y en el Grupo Internacional de Estudio del Níquel²¹³. Actualmente, la Comunidad participa con el *status* de *miembro* en algunos de estos Grupos Internacionales con sus Estados miembros, como el relativo al Estaño²¹⁴, al Cobre²¹⁵ o al Níquel²¹⁶.

211 El art. 14(a) del Mandato del Grupo Intergubernamental de Estudio del Estaño señala expresamente que tal entidad tiene "personalidad jurídica internacional"; *vid.* en DO L 89, de 10 de abril de 1991, pp. 33-38, especialmente p. 35.

212 *Id.* I. MACLEOD *et al.*, *op. cit.*, pp. 185 y ss.

213 *Cfr. Relations des Communautés Européennes avec les organisations internationales*, Commission des Communautés Européennes, Luxembourg, 1989, pp. 190-197.

214 *Id.* DO L 89, de 10 de abril de 1991, pp. 33-38.

215 *Id.* DO L 89, de 10 de abril de 1991, pp. 39-43.

216 *Id.* DO L 293, de 24 de octubre de 1991, pp. 23-27.

Aunque estrictamente la decisión PROBA 20 no se aplica a estos Grupos de Trabajo Internacionales, generalmente la coordinación entre la Comunidad y sus Estados miembros sigue su línea.

**c) EL BANCO EUROPEO DE RECONSTRUCCIÓN Y DESARROLLO²¹⁷
(BERD)**

El Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo fue establecido en 1990 con el objetivo de favorecer la transición a una economía abierta de mercado de los países de Europa del Este y del Centro, promoviendo la iniciativa privada y empresarial²¹⁸.

En el BERD participan como miembros la Comunidad Europea, sus Estados miembros y el Banco Europeo de Inversiones²¹⁹, disponiendo cada uno de una cuota-parte del capital del BERD²²⁰.

El fundamento jurídico utilizado para permitir la incorporación de la Comunidad Europea a esta entidad ha sido la vía subsidiaria del art. 308 -ex 235- TCE²²¹.

La Comunidad Europea tiene obligación de contribuir al presupuesto del BERD, lo que significa que existe una contribución adicional a la de sus Estados miembros -aunque aquélla sea modesta en relación a la de sus miembros-. Los derechos y obligaciones de los miembros del BERD se calculan en función de la capacidad contributiva, permitiendo a la Comunidad ostentar una condición de miembro relativamente independiente e igualitaria. La Comunidad tiene una doble función, por un lado, coordina la acción de los

217 Sobre esta entidad véase <http://www.ebrd.com>

218 El Acuerdo que establece el BERD se encuentra en DO L 372, de 31 de diciembre de 1990, pp. 4-26; cfr. los arts. 1 y 2 sobre sus objetivos y funciones.

219 *Vid.* sobre la participación del Banco Europeo de Inversiones en el BERD, en DO L 377, de 31 de diciembre de 1990, pp. 3-4.

220 La suma de las cuotas-partes de todos ellos representa la mayoría. *Vid.* el inciso ii) del art. 3.1º del Convenio constitutivo del BERD al señalar que "podrán ser miembros del Banco: la Comunidad Económica Europea y el Banco Europeo de Inversiones".

221 *Vid.* la Decisión del Consejo de 19 de noviembre de 1990 relativa a la celebración del Convenio constitutivo del BERD (90/674/CEE), en DO L 372, de 31 de diciembre de 1990, pp. 1 y 2.

representantes de los Estados miembros de la Unión Europea en el BERD y, por otro lado, ejerce sus propios derechos²²².

El número de votos de cada miembro del BERD, sea cual sea su naturaleza, se pondera en función del número de acciones suscritas por ese miembro del capital social del Banco²²³. Por tanto, no se aplica el principio alternativo del voto típico en los casos de participación conjunta de la Comunidad y de sus Estados miembros -utilizado, v.g., en la FAO-, sino un sistema de *voto adicional* a los emitidos por sus Estados miembros, al ser competentes de manera paralela en la materia y distinguirse sus intereses propios.

La Comunidad tiene derecho a designar a un gobernador y a un gobernador suplente²²⁴, al igual que a participar en la elección de los once representantes de la Comunidad y de los Estados miembros en el Consejo de Administración²²⁵.

La Comisión Europea se ocupa de representar los intereses de la Comunidad en el BERD, v.g., la Comisión designa al gobernador comunitario y su suplente, aunque antes de realizar tal nominación el Presidente de la Comisión mantiene contactos informales con los Presidentes del Consejo y del Parlamento Europeo²²⁶; igualmente, la Comisión es la "entidad oficial con la que el Banco podrá establecer contacto"²²⁷.

Se llevan a cabo regularmente consultas de carácter informal entre los representantes de la Comunidad y de sus Estados miembros en todo tipo de materias objeto de discusión

222 Vid. J.-V. LOUIS: "Les relations extérieures de l'Union économique et monétaire", *Symposium about The European Union as an Actor of International Relations*, University of Macerata, 5-7 April, 2001, p. 24, en <http://www.unime.it/symposium/materialeeng.html>, concretamente p. 22; SCHWOB, *op. cit.*, p. 13.

223 El art. 29 del Convenio constitutivo del BERD señala que "(c)ada miembro dispondrá de tantos derechos de voto como acciones haya suscrito del capital del Banco".

224 Cfr. el art. 23 del Convenio constitutivo del BERD.

225 Cfr. el inciso i) del art. 26.1º del Convenio constitutivo del BERD. En este aspecto concreto la Comunidad comparte funciones con sus Estados miembros y el BEI en el "grupo de Estados" al que hace referencia la Sección A del Anexo B del Convenio. Vid. J. SACK: "The European Community's membership of international organizations", *op. cit.*, pp. 1247-1248.

226 Cfr. el art. 2 de la Decisión del Consejo (90/674/CEE).

227 Cfr. el art. 3.2º de la Decisión del Consejo (90/674/CEE).

en el BERD, fundamentalmente las de carácter político y financiero, como las indicadas en el art. 24 del Convenio constitutivo del BERD.

Cuando existe consenso en un asunto determinado entre la Comunidad y sus Estados miembros, ambos votan y actúan de acuerdo con el mismo. Cuando no se logra, el representante de la Comunidad puede abstenerse o seguir la línea adoptada por la mayoría de los Estados miembros²²⁸.

La participación de la Comunidad en el BERD junto a sus Estados miembros llama la atención por su *completa* condición de miembro en todos los ámbitos del Organismo. Observamos cómo cuando existe una verdadera voluntad de que la Comunidad disfrute de la condición de miembro pueden evitarse determinadas restricciones inspiradas en consideraciones políticas, como señala Sack:

"(t)he crucial factor is whether EC membership is genuinely desired, or merely accepted with bad grace, as has unfortunately often been the case to date"²²⁹.

228 I. MACLEOD *et al.*, *op. cit.*, p. 189.

229 *Vid.* J. SACK: "The European Community's membership of international organizations", *op. cit.*, p. 1248.

CONCLUSIONES

I

En las diversas formas de relación establecidas entre la Comunidad Europea y otras organizaciones internacionales aparece de forma confusa una entidad denominada *Unión Europea* que, utilizando en ocasiones la personalidad jurídica de sus Estados miembros y de la Comunidad, se encuentra gestando la suya propia. El análisis de las relaciones de la Comunidad Europea con las organizaciones internacionales nos ha llevado a identificar a un ente singular, de difícil encuadramiento en las categorías organizativas existentes que, con una subjetividad jurídico-internacional aún embrionaria, desarrolla -aunque torpemente- su actividad hacia el exterior. El inicio de la capacidad convencional de la Unión Europea, inaugurada en abril de 2001 de acuerdo con el -hasta entonces enigmático- artículo 24 del Tratado de la Unión Europea (TUE), constituye una prueba de esta nueva situación que no hemos podido ignorar para la realización de este trabajo.

Ciertas disposiciones de los Títulos V y VI relativas a la política exterior y de seguridad común (PESC) y a la cooperación policial y judicial en materia penal (CPJP) tienden a promover una vinculación fuerte entre los Estados miembros en estos ámbitos, para que de éstos emane una única voz que pueda atribuirse a la Unión Europea. Teniendo presente que un lugar privilegiado para esta concertación son las organizaciones internacionales, no resulta extraño que las referencias expresas a estos sujetos, fundamentalmente en el segundo *pilar* del TUE y en la línea del art. 30 del Acta Única Europea (AUE), sean relativamente numerosas, comparados con las menciones recogidas en los trescientos catorce artículos del TCE. Dichas disposiciones constituyen los cimientos que permiten construir una voluntad jurídica atribuible a un ente distinto de los Estados miembros, aunque estos cimientos necesiten aún de refuerzos y voluntades.

Un reconocimiento expreso en el Derecho originario estableciendo una única personalidad jurídica que fusionara la incipiente de la Unión junto a las de las tres -o dos- Comunidades Europeas sería conveniente para acabar con la confusión que se viene produciendo tanto a nivel externo -de cara a terceros Estados y organismos diversos- como interno -entre los propios órganos comunitarios y los Estados miembros-. Empero, esta opción de la personalidad única, que es la más lógica y coherente de acuerdo con la definición de *Unión Europea* incluida en el art. 1 TUE, no podría desarrollarse a través de la práctica sin vulnerar el art. 47 TUE, que señala que "(...) ninguna disposición del presente

Julien *materna* *facilita*

Tratado afectará a los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea (...)", ya que con dicha fusión eliminaríamos las personalidades jurídicas reconocidas expresamente en los arts. 281 TCE, 184 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (TCEEA) y 6 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (TCECA) -aunque la personalidad jurídica de la CECA haya desaparecido por la expiración de su Tratado constitutivo en julio de 2002-. En Niza se perdió una oportunidad, aunque la reforma de los Tratados tuviera el objetivo definido de adaptar los órganos a la futura Unión ampliada y ello eclipsara el examen de otras cuestiones que debían resolverse no ya para avanzar -si es lo que se quiere-, sino para dotar de la seguridad jurídica necesaria a las relaciones jurídicas internacionales de la Unión Europea. Quizá la próxima Conferencia Intergubernamental que está en ciernes apueste por su inclusión expresa. Constituiría, ante todo, un acto de fe en la Unión Europea y un paso adelante en la coherencia y en la simplificación de su Derecho; aunque, desde luego, dicho reconocimiento -si es que se produce- no evitaría el surgimiento de delicadas situaciones en la práctica que necesitarían de una respuesta adecuada.

II

La constitución de la Unión Europea a través de un tratado internacional, su composición interestatal y la consolidación progresiva de una estructura orgánica permanente e independiente la hacen partícipe de los elementos típicos de las organizaciones internacionales, aunque su autonomía -como en el resto de las organizaciones- aparezca confundida con la de sus Estados miembros. Ahora bien, el derecho de las organizaciones internacionales resulta un marco demasiado estrecho para la Unión Europea, por lo que ésta lo ha nutrido, desarrollado e innovado, y, a la vez, a todo el ordenamiento jurídico internacional. La inspiración federal de este proceso de integración es clara, pero también lo es su relativa facilidad de adaptación dentro de las estructuras institucionales internacionales. Concretamente, en el ámbito de las relaciones de la Unión Europea con las organizaciones internacionales, tanto la Unión como la Comunidad han demostrado su singularidad respecto del resto de los sujetos de Derecho internacional.

En definitiva, la mayor ventaja del análisis realizado en el Capítulo I de este trabajo, tendente a encasillar a la Unión Europea en una de las categorías jurídicas existentes, ha sido el acercamiento a su realidad que nos ha proporcionado, ya que, averiguando lo que no es, nos ha permitido aproximarnos a su verdadera naturaleza. Por ello, el dilema planteado sobre si la Unión Europea puede considerarse o no una organización internacional *sui*

generis -si demuestra poseer un mínimo de subjetividad internacional, como mantenemos- se basa, al igual que en el caso de la Comunidad, en el hecho de no haber encontrado otro término que pueda describir mejor su pertenencia a un modelo en el que destaca como la originaria y la más avanzada, aunque el tiempo nos demostrará que no será la única.

III

Aunque el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea en su versión originaria ya incluyera tres disposiciones en las que se exhortaba a la Comisión (art. 302 -ex 229-) y a la Comunidad (arts. 303 y 304 -ex 230 y ex 231-) a mantener relaciones apropiadas con organizaciones internacionales -privilegiando, entre ellas, a las Naciones Unidas, al Consejo de Europa y a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)-, el grueso de las referencias relativas al establecimiento de vínculos con estos sujetos secundarios del Derecho internacional aparece de forma desordenada en el Tratado y se dedica fundamentalmente al *ius ad tractatum*. Los arts. 302 a 304 TCE no constituyen una innovación respecto a los tratados constitutivos de otras organizaciones internacionales; sin embargo, en el caso comunitario la práctica generada no tiene parangón. Concretamente, estas disposiciones han fundamentado una vasta cooperación de carácter administrativo con la casi totalidad de las organizaciones existentes. Asimismo, estos tres artículos se erigen como el núcleo del Tratado que fundamenta, por vía implícita, los otros modos de relación de la Comunidad con organizaciones internacionales de forma exclusiva o junto con otras disposiciones, posibilitando el ejercicio del derecho de legación y la participación con estatutos diversos en organizaciones internacionales.

Las reformas sucesivas del TCE, a través del AUE y del TUE, han introducido nuevas referencias a las organizaciones internacionales al formalizar nuevos ámbitos competenciales de naturaleza mixta, promoviendo en ellos la cooperación con las organizaciones internacionales competentes. La inclusión de este conjunto de disposiciones ha incidido en el fortalecimiento de la práctica de las relaciones de la Comunidad con organizaciones internacionales, fundamentalmente con el Consejo de Europa y diversos organismos del sistema de las Naciones Unidas, aunque ya existiera una cooperación entre ellas en esas materias.

Las disposiciones del TCE relativas a las relaciones de la Comunidad con las organizaciones internacionales constituyen una regulación insuficiente teniendo en cuenta el grado de desarrollo en el que se encuentran dichas relaciones, lo que se manifiesta,

fundamentalmente, en la participación en ellas de la Comunidad con estatutos diversos. Las necesidades de la práctica en este ámbito desbordan los fundamentos expresos recogidos a lo largo del articulado del TCE. Por ello, no resulta extraño que las lagunas existentes forzaran la puesta en marcha de la maquinaria del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), que pronto comenzó a generar competencias implícitas.

IV

El TJCE ha sido el intérprete de esta vía de alimentación competencial, evolucionando a través de las decisiones *AETR* y *Kramer*, hasta consagrar el llamado "principio del paralelismo entre las competencias internas y externas" en el dictamen 1/76 *sobre la navegación en el Rhin*. Sin embargo, la jurisprudencia posterior ha evidenciado la falta de unos requisitos definidos aplicables a cualquier asunto en el que sea necesario determinar cuándo es posible la asunción por la Comunidad de compromisos internacionales ante la ausencia de competencias explícitas al respecto.

Un recorrido por la jurisprudencia del TJCE pone de relieve cómo tempranamente se ocupó de cuestiones relativas a la actividad comunitaria en las organizaciones internacionales, principalmente determinando la existencia de competencias para adherirse a o establecer convenios constitutivos de organizaciones internacionales -como en el *asunto de la navegación por el Rhin*-. Se reconoce de este modo la capacidad de la Comunidad de disfrutar del estatuto de miembro cuando tenga amplias competencias en el ámbito tratado por la organización internacional en cuestión, siempre y cuando dicha participación no sea incompatible con las disposiciones del TCE. Es más, el Tribunal impone a los Estados miembros la obligación de utilizar todos los medios posibles, tanto jurídicos como políticos, para asegurar la participación de la Comunidad en una organización internacional -como señala en el *asunto Kramer* de 1976-; una participación que deberá ser conjunta con sus Estados miembros si las competencias en dicho convenio son compartidas -como recogen el *asunto relativo a la Convención nº 170 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)* y el *asunto relativo al Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (OMC)*-. Este carácter mixto que impregna la mayor parte de la actividad comunitaria obliga, según el TJCE, a mantener una cooperación adecuada entre la Comunidad y sus Estados miembros cuando participan conjuntamente en una organización internacional, garantizando de este modo la unidad de acción. Igualmente, cuando no participa la Comunidad en calidad de miembro, a pesar de la existencia de competencias comunitarias en los ámbitos que son objeto de la organización, sus Estados miembros deben

actuar conjuntamente en interés de la Comunidad -como señaló el TJCE en el *asunto relativo a la Convención nº 170 de la OIT*-. Por tanto, la teoría de los poderes implícitos ofrece una nueva dimensión a la determinación de competencias exteriores comunitarias, que tiene una especial relevancia en las relaciones de la Comunidad con organizaciones internacionales.

En último término, ante la inexistencia de competencias expresas o implícitas, queda la vía subsidiaria recogida en el art. 308 TCE, que se ha utilizado en la práctica como base jurídica para la participación de la Comunidad con el estatuto de miembro en determinadas organizaciones internacionales -en el caso de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), de la OMC y del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD)-.

V

La cuestión relativa a la naturaleza exclusiva o mixta de las competencias comunitarias tiene una especial relevancia en el desarrollo de las relaciones de la Comunidad con otras organizaciones internacionales, ya que el grado de interacción *potencial* más evolucionado entre ellas dependerá de que las materias tratadas en la organización concreta correspondan a competencias de naturaleza exclusiva, aunque éstas últimas sean la excepción (conservación de recursos marinos, política comercial y política monetaria). Por tanto, la Comunidad debe participar como miembro en aquellas organizaciones internacionales que traten materias cubiertas total o parcialmente por competencias exclusivas comunitarias. Si, a pesar de contar con dichas competencias, la Comunidad no disfruta del estatuto de miembro, su condición será manifiestamente inadecuada, lo que se debe al complejo acomodo de sus respectivas *reglas*; de ahí que nos refiramos al grado de interacción *potencial*, subordinado a las normas de la organización en cuestión.

Cuando la Comunidad Europea participa como miembro en una organización internacional conjuntamente con sus Estados miembros -lo que ocurre frecuentemente, al mantener éstos competencias en las materias tratadas por dicha organización-, la obligación de cooperar será más extensa y compleja. El establecimiento de una delegación *única* que reúna a la Comunidad y a sus Estados miembros constituye un medio adecuado para gestionar el carácter mixto de las actividades en las organizaciones internacionales -lo que hizo la decisión del Consejo de las Comunidades Europeas denominada PROBA 20 en

relación con ciertas organizaciones creadas por acuerdos sobre productos básicos-. La técnica de la declaración de competencias -utilizada en la FAO- es una solución parcial que, pese a haber funcionado de forma aceptable hasta el momento, no ha evitado el surgimiento de conflictos -como puso de relieve el *asunto relativo a la FAO* de 1996-. La ausencia de regulación, como opción a la participación de la Comunidad y de sus Estados miembros -como sucede en la OMC-, no ha convertido en un caos, como la Comisión auguraba, el ejercicio de sus competencias respectivas, dando lugar a arreglos *de facto*.

VI

Una de las manifestaciones que singulariza a la Comunidad Europea respecto de las otras organizaciones internacionales es la capacidad que tiene para entablar relaciones de diverso tipo con organizaciones internacionales, y que parte de la doctrina ha denominado *ius communicandi*. Hemos distinguido tres formas de relación entre las organizaciones internacionales y la "Unión Europea" -utilizamos esta noción en sentido amplio e integrador en su seno de las Comunidades-, aunque todas estas formas se encuentren entrelazadas: el derecho de legación de la Unión Europea, la cooperación y coordinación de carácter administrativo, y la participación en organizaciones internacionales con los estatutos de observador y de miembro.

Uno de estos modos de relación consiste en la representación a través del **derecho de legación de la Unión Europea**. Se trata de un *ius legationis* singular que se despliega en una doble vertiente, pasiva y activa. Dicha singularidad se acrecienta por las dificultades de tratar con un sujeto de Derecho internacional -la Comunidad- y un ente que no cuenta con el reconocimiento formal de tal subjetividad -la Unión-.

En el plano *pasivo*, hemos observado cómo las trece representaciones pertenecientes a distintas organizaciones internacionales y otras entidades de distinto tipo (organismos subsidiarios de las Naciones Unidas, ONGs, etc.) sitas en la capital belga¹, aparecen nominalmente acreditadas *ante la Comisión* en determinadas publicaciones oficiales de las

¹ Concretamente, del Consejo de Europa, de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC-EFTA), de las Naciones Unidas y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de la OIT, de la Organización Mundial de la Salud (OMS), de la Liga de Estados Árabes, de la Organización para la Unidad Africana, de la FAO, del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), del Banco Mundial, de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), del Consejo de Cooperación del Golfo, del Banco Interamericano de Desarrollo, del Fondo de Población de las Naciones Unidas, del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), *inter alia*.

Comunidades Europeas; ello se debe a que en muchos supuestos el establecimiento oficial se llevó a cabo ante dicha institución. Los intentos de la Comisión y del Consejo por establecer un único procedimiento de acreditación han fracasado, lo que prueba el gran arraigo de la *bicefalia* en la Unión Europea. Ahora bien, pese a esa supuesta acreditación ante la Comisión, todas estas oficinas de enlace mantienen relaciones con otros órganos de la Unión y en ámbitos muy diversos, dependiendo de la organización, sin circunscribirse al primer *pilar* comunitario. Por ello, las representaciones establecidas a partir de 1992 se denominan oficialmente oficinas de enlace "ante" o "con la Unión Europea" -v.g., la OMS, la FAO y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)-. En definitiva, aunque la falta de un procedimiento de acreditación único evidencie las particularidades de este *ius legationis* pasivo, los objetivos genéricos que persiguen las oficinas de enlace y las facilidades -privilegios e inmunidades- de que disponen éstas y su personal coinciden con los de una representación diplomática acreditada ante otro sujeto de Derecho internacional.

El *derecho de legación activo* de la Unión Europea ante organizaciones internacionales se caracteriza por la inexistencia de una representación única, al desarrollarse a través de tres vías :

- las *delegaciones de la Comisión Europea* cuentan con representaciones en cinco ciudades que acogen las sedes de distintas organizaciones² con el objetivo de mantener con éstas los vínculos adecuados, representando los intereses de la Unión Europea -fundamentalmente los de la Comunidad-. Estas delegaciones y su personal disfrutan de privilegios e inmunidades que coinciden, en líneas generales, con los incluidos en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 18 de abril de 1961;
- las *misiones diplomáticas de los Estados miembros de la Unión Europea* constituyen otro cauce de representación de la Unión Europea, fundamentalmente, la del Estado que durante ese semestre ejerce la Presidencia del Consejo de la Unión, centrando su trabajo, principalmente, en las cuestiones relativas a los *pilares* segundo y tercero;
- en último lugar, las *oficinas de enlace de la Secretaría General del Consejo de la Unión Europea* instaladas en Nueva York y en Ginebra, cuentan con el estatuto de las misiones diplomáticas acreditadas ante las Naciones Unidas y centran su acción en coordinar las actividades de los Estados miembros de la Unión en los ámbitos del Título V del TUE.

² En París, Ginebra, Nueva York, Viena y Roma.

La falta de una representación única de la Unión Europea en el ejercicio del *ius legationis* activo condiciona su actividad, tanto en el plano interno, por la obligada coordinación entre las distintas representaciones de los órganos de la Unión y de los Estados miembros para su adecuado desarrollo, como en el plano externo, debido a la exigencia del doble consentimiento: del Estado huésped de la organización en cuyo territorio se pretende establecer la representación, y del organismo en cuestión, aceptando ambos las peculiaridades del carácter *bicéfalo* de la representación exterior de la Unión Europea.

VII

El desarrollo de la **cooperación y coordinación de carácter administrativo** caracteriza especialmente a la Comunidad respecto de otras organizaciones debido a que ésta mantiene algún tipo de vínculo con la práctica totalidad de los organismos existentes. Esta cooperación se suele formalizar en acuerdos de trabajo, concluidos en forma simplificada, generalmente, mediante canjes de notas. Una vez creada la Unión Europea, esta forma de relación se ha extendido a los ámbitos de los Títulos V y VI. Sin embargo, como la mayoría de estos vínculos se establecieron tempranamente, cuando la Unión no existía, se refieren exclusivamente a la Comunidad; es más, en los más recientes canjes de notas que complementan o sustituyen a los anteriores -v.g., el concluido en diciembre de 2000 entre la Comisión y la OMS- se continúa haciendo referencia exclusiva a la Comunidad. Una vez más, la consolidación de la Unión Europea se desarrolla *de facto* y sin dejar constancia manifiesta de sus actividades.

Estos acuerdos de trabajo que suelen concluirse del lado de la Comunidad por la Comisión, pueden constituir tratados internacionales regidos por el ordenamiento jurídico internacional y no meros instrumentos de vinculación entre las unidades administrativas de dos organizaciones internacionales u otros acuerdos no formales con compromisos no exigibles por la vía de la responsabilidad internacional. Efectivamente, cuando la Comisión Europea concluye uno de estos acuerdos de carácter administrativo sin contar con la participación del Consejo de la Unión Europea, se está produciendo una quiebra del procedimiento genérico y ordinario de conclusión de acuerdos internacionales recogido en el art. 300 TCE. Ello es posible de acuerdo con una interpretación combinada del mandato otorgado a la Comisión en el art. 302 TCE y la referencia incluida al comienzo del art. 300.2º cuando señala: "Sin perjuicio de las competencias reconocidas a la Comisión en este ámbito, (...) " -como reconociera el Abogado General Tesauro en sus conclusiones sobre el

asunto C-327/91 que enfrentó a Francia y a la Comisión en 1994-. El examen del contenido de estos acuerdos muestra la inclusión de obligaciones de sencillo cumplimiento entre las partes que varían dependiendo de la organización en cuestión, v.g., intercambios de documentos, consultas y asistencia mutua, reuniones mixtas, designación de representantes encargados de mantener contactos entre dichas organizaciones, establecimiento de formas de financiar actividades y, en algunos casos, participación como observador de una representación de la Comunidad condicionada a la recepción de una invitación previa.

VIII

La forma más desarrollada que pueden revestir las relaciones de la Unión Europea con organizaciones internacionales consiste en el disfrute por parte de la Comunidad Europea de los **estatutos de observador y de miembro**. Ahora bien, las categorías de observador y de miembro no son excesivamente clarificadoras para explicar la participación de la Comunidad en organizaciones internacionales, ya que dentro de cada una de ellas existen diversos modos de actuación dependiendo de múltiples factores; es más, las singularidades de la Comunidad hacen que su participación se caracterice en numerosas ocasiones por el mantenimiento de privilegios respecto de los observadores y que ésta se haya equiparado a los Estados, aunque sea formalmente, al incorporarse a la organización internacional en calidad de miembro.

Este panorama relativo a la participación en organizaciones hace que la composición de las *delegaciones* de la Comunidad Europea/Unión Europea no sea homogénea y varíe no sólo de una organización a otra, sino también de un órgano a otro de la misma entidad, quedando supeditada a la evolución de las competencias comunitarias, al empeño en obtener un estatuto más avanzado y a la receptividad al respecto del organismo y de sus miembros.

IX

De forma ordinaria, la Comunidad disfruta del estatuto de **observador** en la mayoría de las organizaciones internacionales existentes o, mejor dicho, en sus órganos, cuando lo allí tratado es de su interés o de su competencia. Este *status*, que es el típico concedido a los sujetos secundarios en una organización internacional, se distingue del estatuto de miembro en que no permite hacer uso del derecho de voto ni impone obligaciones financieras, exceptuando ciertos gastos menores de carácter administrativo que se pueden fijar en ocasiones. El estatuto de la Comunidad proporciona a la representación comunitaria el

derecho de asistir a determinados órganos. Ligado a esta capacidad pasiva se encuentra el derecho de expresión que se ejerce de acuerdo con las *reglas* de la organización en cuestión, generalmente después de las intervenciones de los Estados y antes que el resto de los observadores. Resulta cada vez más frecuente que a la Comunidad se le permita hacer un uso más flexible de la palabra que al resto de los observadores, esto es, más prolongado y sometido a menos formalidades. La facultad de la Comunidad para presentar propuestas es excepcional, por lo que generalmente deberá ejercer su influencia sobre los posibles Estados miembros de la Unión que formen parte del organismo en cuestión. Una manifestación de menor importancia que muestra la condición *sui generis* del observador comunitario consiste en que el asiento que ocupa tiende a desmarcarse de la zona reservada a los observadores en la sala de reuniones del órgano y ocupa un lugar intermedio entre éstos y los Estados miembros. Esta medida, unida a otros intentos de reagrupación con los Estados de la Unión como delegación *única*, no han sido vistos con buenos ojos por las otras representaciones, si bien es cierto que a la Comunidad le resulta cada vez más sencillo concertar medidas que pongan de relieve sus singularidades, habida cuenta del mantenimiento, no ya de un interés, sino de ciertas competencias -aunque sean mínimas- en los ámbitos tratados por diversas organizaciones. Asimismo, la Comunidad cuenta con una placa identificativa propia; desde el Tratado de Maastricht la representación de la Comunidad Europea como observador -e incluso como miembro- suele utilizar como distintivo la denominación de *Unión Europea*. No resulta difícil, por tanto, comprender la confusión generalizada que dicha denominación genera en terceros Estados en torno al sujeto de Derecho internacional al que dicha delegación representa. En caso de existir una representación *bicéfala*, el Estado miembro que ejerce la Presidencia del Consejo, si es que participa como miembro, utiliza una doble placa en la que figura el nombre de su Estado junto al de la *Unión Europea* -anteriormente, Comunidad Europea-.

En algunas ocasiones, es esa incapacidad de la Comunidad para convertirse en miembro de organizaciones internacionales en las que la Comunidad/Unión posee importantes competencias, la que ha contribuido a la aparición en la práctica de nuevas categorías de participación. Las prerrogativas que estas formas de participación otorgan a la Comunidad superan las capacidades ordinarias concedidas al resto de los observadores en estos organismos. Una de las denominaciones específicas atribuidas a esta condición de observador privilegiado, que se encuentra a caballo entre los estatutos tradicionales de miembro y de observador, es la de *participante en los trabajos*, que mantiene la Comunidad en el Consejo de Europa y en la OCDE.

X

El disfrute de la condición de **miembro** de la Comunidad constituye aún una excepción al régimen de participación ordinario en organizaciones internacionales. Se trata de un hito en la proyección externa de esta entidad que, como la mayoría de los logros importantes, no se ha conseguido de forma pacífica ni en el ámbito interior ni en el externo, y que ha abierto el camino a posibles incorporaciones de otras organizaciones *sui generis* con el estatuto de miembro.

La primeras incorporaciones de la Comunidad en calidad de miembro se llevaron a cabo en organizaciones constituidas con la finalidad específica de aplicar determinados acuerdos relativos a productos básicos, materias primas y pesquerías. Participó como miembro *de facto* en el seno del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y, *de iure*, en la OMC y en otras organizaciones como el BERD o la FAO. En la práctica, a la Comunidad le resulta más sencillo negociar su participación originaria como miembro en organismos de nueva creación -como la OMC, el BERD, la Organización de Pesquerías del Atlántico Noroeste (OPANO) o la Comisión de Pesquerías del Atlántico Nordeste (CPANE)-, que reformar los tratados constitutivos de organizaciones preexistentes -como la FAO, la Comisión Internacional de Pesca del Mar Báltico (CIPMB) o la Comisión Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico (CICAA)-.

Aunque algunos de los obstáculos con los que se ha enfrentado la Comunidad para conseguir su inserción en organizaciones internacionales se hayan superado -v.g., las reticencias de los países del Este a reconocer su subjetividad-, muchas de estas trabas persisten debido a que la Comunidad no es -ni creemos que llegue a ser- un Estado y, por ello, siempre se moverá en un medio no creado para sus necesidades, esto es, un hábitat al que se va amoldando pero que aún le resulta hostil. La situación se vuelve más incómoda cuando sustituimos a la Comunidad por la Unión Europea porque, a pesar de que ninguno de los estatutos de observador o miembro se le hayan concedido formalmente, las representaciones de la Comunidad Europea tratan, en ocasiones, cuestiones que van más allá del *pilar* comunitario, es decir, se valen de una subjetividad incuestionable (la comunitaria) para consolidar soterradamente la personalidad *in statu nascendi* de la Unión Europea, con actuaciones enmarañadas junto a los Estados miembros de la Unión en los Títulos V y VI del TUE. La confusión al respecto es tal que, incluso en organizaciones que se ocupan exclusivamente de competencias pertenecientes al *pilar* comunitario -como de la

OPANO o la Organización para la Conservación del Salmón del Atlántico Norte (OCSAN)- se hallan alusiones a la "Unión Europea".

Resulta frecuente encontrar en los tratados constitutivos de las organizaciones internacionales referencias específicas a la posible incorporación de la "Comunidad" -caso de la OCSAN, de la CPANE o del BERD-, aunque se tienda a utilizar la noción genérica de *organizaciones de integración económica regional* (OIER) o similares -caso de la FAO, de la CICAA, de la Comisión para la Conservación de los Recursos Marinos Vivos Antárticos (CCRMVA) y de la Comisión del Atún para el Océano Índico (CAOI)-; así que, aunque en la actualidad únicamente la Comunidad Europea cumpla los requisitos para pertenecer a la categoría de OIER, se deja la posibilidad de adhesiones a futuros organismos. Esta fórmula menos drástica ha sido mejor recibida por los integrantes de las organizaciones internacionales.

La condición de miembro de la Comunidad acoge múltiples formas, en función de las *reglas* de la organización internacional en cuestión, que son las que determinan su acceso y las capacidades concretas con las que contará; éstas dependerán, en buena parte, de la participación exclusiva o conjunta con sus Estados miembros -o con algunos de ellos-. Cuando la Comunidad participa sin sus Estados miembros, la asimilación de aquélla a los Estados es prácticamente plena. Por tanto, la distribución de competencias entre la Unión/Comunidad y sus Estados, atendiendo a los ámbitos de actuación del organismo, incidirá en el derecho a participar en los órganos, a tomar la palabra, a presentar enmiendas, a votar, y en la obligación de contribuir al presupuesto de la organización en cuestión. Las mayores dificultades se presentan cuando dicha participación es conjunta, ya que el estatuto de la Comunidad no se podrá identificar plenamente con el de un miembro estatal, rigiéndose la participación de ésta y de sus Estados participantes en la organización, generalmente, por el ejercicio alternativo de los derechos, de acuerdo con sus competencias respectivas.

XI

El análisis de la práctica institucional relativo a la participación de la Unión Europea/Comunidad Europea en organizaciones en las que no disfruta de la condición de miembro (Capítulo IV) y en las que goza de tal estatuto (Capítulo V), nos ha llevado a tratar, asimismo, una serie de vínculos mantenidos independientemente del disfrute de la

condición de observador o de miembro. Del recorrido que hemos realizado por numeros organismos internacionales destacamos lo siguiente:

La concesión del estatuto de observador en la Asamblea General de las Naciones Unidas a favor de la -entonces- Comunidad Económica Europea, en virtud de la resolución 3208 (XXIX) de 11 de octubre de 1974, consagró el modelo que sería otorgado a la Comunidad en los órganos subsidiarios, organismos especializados y conferencias internacionales celebradas en el marco de las Naciones Unidas. Este estatuto ha evolucionado en estas entidades con diferente intensidad, logrando ciertos privilegios a causa de las singularidades propias de la Comunidad como organización internacional.

En la parte dedicada a *órganos principales de las Naciones Unidas* -y exceptuando el breve examen relativo al estatuto de observador de la Comunidad en la Asamblea General y en el ECOSOC- hemos tratado de identificar a la Unión Europea como sujeto en formación a través de la participación de sus Estados miembros, concretamente analizando su labor de coordinación mediante la utilización de medios y órganos pertenecientes a la Unión, con el objetivo de conseguir posiciones comunes. La práctica muestra cómo se está gestando en la Asamblea General de las Naciones Unidas un ente que incluye en su seno a la Comunidad, pero que es más que ésta, ya que su actividad abarca los ámbitos de los *pilares* segundo y tercero. Por ello, aunque el estatuto de observador en la Asamblea General continúe formalmente atribuido a la Comunidad Europea, su participación unida a la amplia concertación de los Estados miembros y las declaraciones realizadas en nombre de la Unión Europea por los representantes de la Presidencia del Consejo en cuestiones que exceden del *pilar* comunitario, llevan a esta aparición *de facto* de la Unión Europea y de ahí el doble empleo -ciertamente difuso- de referencias a la Comunidad y a la Unión. La singular composición y la naturaleza de las competencias del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas hacen más difícil obtener un grado de cohesión entre los Estados miembros participantes en el mismo, que permita a la Unión Europea manifestarse como sujeto de Derecho internacional en formación. Sin duda, una futura negociación relativa a la incorporación de la Unión Europea a las Naciones Unidas en calidad de miembro encontraría como uno de los principales escollos a salvar *ad intra* y *ad extra*, la delicada cuestión de su representación en el Consejo de Seguridad. En otros organismos vinculados a las Naciones Unidas, la dificultad de identificar a la Unión Europea deriva principalmente del desarrollo de su actividad en el marco del *pilar* comunitario, pese a las distintas referencias que hemos encontrado en ellos a la "Unión Europea".

XII

En la mayoría de los *órganos subsidiarios de las Naciones Unidas*, la Comunidad Europea disfruta de un estatuto de observador privilegiado -v.g., en el ACNUR, en la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI-UNCITRAL) o en la Comisión de Estupefacientes-, lo que hace que se desenvuelva de forma más cómoda que el resto de los observadores, aunque las diferencias entre sus capacidades de acción sean mínimas, *ad ex.*, la posibilidad de acudir a reuniones informales en principio restringidas para los Estados miembros. En algunos supuestos resulta difícil definir el tipo de participación de la Comunidad. Esto ocurre en el seno de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (CNUCYD-UNCTAD), en la que goza de un estatuto de observador privilegiado que roza prácticamente la condición de miembro; por ello se utiliza la referencia a la "participación plena" en algunos de sus órganos; esta denominación equipara prácticamente a la Comunidad a un miembro, pero sin contar con el derecho de voto. La Comunidad no goza más que de un estatuto de observador ordinario en la Comisión Económica para África de las Naciones Unidas y, como excepción, no ha conseguido ni siquiera el reconocimiento de observador en el UNICEF, ni en el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), pese a la vinculación existente entre la Comunidad y estos dos órganos. En el extremo contrario, la Comunidad Europea disfruta de un estatuto de miembro *de facto* en el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de las Drogas (PNUFID), gracias a la importante contribución económica que realiza en el mismo.

XIII

La participación de la Comunidad Europea en *otros organismos vinculados a las Naciones Unidas*, como el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) y la mayoría de los organismos especializados, se caracteriza, *grosso modo*, por su corte tradicional de observador, v.g., en el seno de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UTI), en la Organización Marítima Internacional (OMI), en la Organización Meteorológica Mundial (OMM), en la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y en la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

La extensión de las competencias comunitarias en los ámbitos tratados por estos organismos de las Naciones Unidas debe encontrar su reflejo en el disfrute de un estatuto

adecuado por parte de la Comunidad. El caso de la OIT es un claro ejemplo de cómo la singular estructura tripartita de una organización internacional puede convertir una clara necesidad de participación en una prueba difícil de superar. Hay que tener en cuenta que las decisiones que se adoptan en estos organismos pueden afectar al Derecho comunitario, por lo que se requiere una eficaz coordinación entre la Comunidad y sus Estados miembros para conseguir una posición común que sea expuesta por los representantes de la Comisión en los distintos órganos y, si esto no es posible, a través del Estado que ejerce la Presidencia del Consejo de la Unión, como ocurre en la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI). En el Fondo Monetario Internacional (FMI), el estatuto de observador del Banco Central Europeo, en representación de la Comunidad, se mantiene forzosamente mientras se buscan fórmulas y voluntades para conseguir una condición acorde con las competencias comunitarias en el ámbito monetario.

En determinados organismos, la condición de observador ha comenzado recientemente a reforzarse y a dotarse de privilegios, en el caso de la OMS de la mano de un canje de notas concluido a finales de 2000, o en el supuesto de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) a través de la "participación plena" de la Comunidad en algunos de sus órganos. Asimismo, las relaciones que mantienen en la práctica, por un lado, la Comunidad y, por otro, la OMS -o las Naciones Unidas u otros organismos especializados- han llevado a la conclusión de un Acuerdo entre la CE y las Naciones Unidas sobre los principios aplicables a la financiación o cofinanciación por parte de la Comunidad de programas y proyectos administrados por las Naciones Unidas.

Esta situación describe el estado ordinario relativo a la participación comunitaria en los organismos especializados de las Naciones Unidas. Existen, sin embargo, excepciones muy significativas. Por un lado, desde finales de 1991 la Comunidad Europea se ha convertido en miembro de la FAO, lo que constituye un ejemplo representativo de los esfuerzos llevados a cabo para adecuar el *status* de la Comunidad a las competencias que posee en los ámbitos de los que se ocupa este Organismo. Por otro lado, la Comunidad no ha formalizado su participación en calidad de observador en el seno de la Unión Postal Universal (UPU), pese al progresivo acercamiento entre ambas organizaciones. Salvando este supuesto, justificado por el desinterés actual comunitario en la UPU, la balanza se inclina hacia una mayor representación de la Comunidad en estas organizaciones y ello pese a que cada proceso se desarrolle de forma independiente, con características propias y a diferentes velocidades.

XIV

La participación de la Comunidad Europea en aquellas *organizaciones de carácter restringido en las que no disfruta de la condición de miembro* tampoco sigue un mismo patrón. Mientras que en la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAAT) goza de un estatuto de observador -en tanto no se modifique su Convención instituyente con el objetivo de permitir la incorporación de la Comunidad en calidad de miembro-, en otras, el estatuto de observador ordinario constituye un medio idóneo para el desarrollo de sus relaciones, estableciendo los fundamentos para una vinculación más desarrollada en caso de necesidad, -lo que sucede en la Agencia Espacial Europea (AEE)-. En la OCDE la Comunidad disfruta de un estatuto de observador muy privilegiado que ha sentado unas sólidas bases para plantear la cuestión de la sustitución de su "participación en los trabajos" por la condición de miembro, lo que sería acorde con las competencias comunitarias en los ámbitos de dicha Organización y manteniendo, desde luego, la participación de sus Estados miembros. En la actualidad los representantes de la Comunidad intervienen en las instancias de dicha Organización, así como en sus entidades vinculadas -caso de la Agencia Internacional de la Energía, cuyo Estatuto permite la incorporación de la Comunidad como miembro, y de la Agencia de la Energía Nuclear-. En algunos de sus órganos se confunde con un miembro más, si bien se ve privado del "sacro" derecho de voto y de contribuir a la financiación de la OCDE. La carencia de una condición de miembro formal de la Comunidad ha incidido en la adopción de "actos" en el seno de la OCDE, adaptando los métodos para asociarla en los ámbitos en los que posee competencias.

En esta línea de estrechísima vinculación se desarrollan las relaciones con el Consejo de Europa, en el seno del cual la Comunidad acude a las reuniones de sus distintos órganos con el mismo estatuto definido por la práctica de "participante en los trabajos". A partir de esta participación, así como del diálogo mantenido a través de las denominadas reuniones cuatripartitas, de los programas y actividades diversos desarrollados en común, observamos cómo las cuestiones allí tratadas sobrepasan ampliamente el *pilar* comunitario, por lo que resulta comprensible la utilización cada vez más frecuente de la "Unión Europea", si bien se mantiene prudentemente a la "Comunidad" como parte contratante en los convenios elaborados en el seno del Consejo de Europa así como en el modelo de proyecto de convención para aquellas acciones comunes establecidas entre ambas que entrañen una financiación comunitaria. El examen de las relaciones entre la Unión Europea y el Consejo de Europa ha puesto de relieve las tensiones existentes entre la Comisión y el Consejo de la Unión para coordinar su acción, aunque este conflicto orgánico es igualmente visible en las

relaciones con otras organizaciones. En un futuro, que auguramos no cercano, la Unión logrará convertirse en miembro del Consejo de Europa, pero antes, los distintos Estados partes en el Estatuto de Londres deberán encontrar una fórmula que concilie las funciones jurisdiccionales respectivas de los Tribunales de Luxemburgo y Estrasburgo, cuestión que no será sencilla.

XV

En un conjunto de *organizaciones de carácter regional que tienden a la integración* -caso de la Comunidad Andina, del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y de la Asociación de las Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)-, las relaciones entabladas con la Unión Europea se desarrollan en un plano caracterizado por la inexistencia de un estatuto de observador a favor de la Comunidad. La vinculación entre estos organismos y la Unión Europea descansa principalmente en la cooperación económica, pero se desarrolla en muy distintas áreas -entre ellas, la lucha contra el narcotráfico, la ciencia y tecnología o la protección del medio ambiente- y a través de un diálogo en ámbitos de interés mutuo a muy distintos niveles. La pieza clave de sus relaciones la constituye un acuerdo de cooperación, cuyas partes intentan sustituir por otro más avanzado. Los acuerdos de este tipo establecen una estructura institucional que cuenta, como mínimo, con un órgano de trabajo conjunto encargado de su funcionamiento. Las relaciones de la AELC y la Unión Europea mantienen rasgos similares a los de este grupo de organizaciones regionales, siendo el grado de interacción muy superior con tres de los cuatro Estados que forman parte de la AELC, gracias al Acuerdo que establece el Espacio Económico Europeo.

XVI

En organismos con competencias en materia de seguridad -como es el caso de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y de la UEO- la utilización del estatuto de observador por la Comunidad en ciertos órganos, principalmente en sus asambleas parlamentarias, ha tenido una escasa relevancia. En la OSCE -anterior CSCE-, al tratar cuestiones comunitarias -fundamentalmente, de carácter económico del llamado segundo "cesto"- son los delegados de la Comisión los que se expresan sobre dichos ámbitos. En estos foros, la intervención de la Comisión es la excepción, y es un representante del Estado que ostenta la Presidencia del Consejo de la Unión el que actúa como portavoz, ya que las cuestiones allí tratadas suelen exceder del *pilar* comunitario. Nuevamente, la coordinación entre los Estados miembros de la Unión es esencial para que la Unión se exprese con una

sola voz. Por ello, el futuro papel de la Unión Europea en estas organizaciones en calidad de miembro dependerá de su capacidad de afirmación como sujeto de Derecho internacional, actuando como un ente autónomo, *ad intra* y *ad extra*.

El estudio de las relaciones entre la Unión Europea y la UEO muestra un progresivo estrechamiento de vínculos a través de un proceso que ha ido desarrollándose hasta llegar al actual traspaso de responsabilidades en materia de gestión de crisis internacionales de la UEO a la Unión, realizado de forma un tanto precipitada, a impulsos de distintos Consejos Europeos y subsitiendo aún una UEO con funciones y estructura residuales, como consecuencia de la imposibilidad de los Quince de comprometerse a través de un pacto de legítima defensa colectiva. Por ello, las referencias a la UEO han sido prácticamente eliminadas por el Tratado de Niza. Las relaciones entre la OTAN y la UEO han constituido una base para el acercamiento entre aquélla y la Unión Europea que mantienen actualmente contactos a distintos niveles. La difícil concreción de un acuerdo que permita a la Unión Europea recurrir a las capacidades militares de la OTAN para aplicar sus decisiones, constituye, sin duda, la más delicada pieza sobre la que se asentarán las relaciones entre ambas. Esta acción, que tiene como objetivo evitar derroches innecesarios, compromete la existencia de una Unión Europea independiente.

XVII

El examen de la participación de la Comunidad en las *conferencias internacionales* ofrece grandes similitudes con el objeto central de nuestro estudio. Hemos observado cómo, en la actualidad, cuando la Comunidad dispone de competencias en los ámbitos que van a ser tratados en una conferencia, le resulta más sencillo obtener el denominado estatuto de "participante pleno". Dicho estatuto le permite ejercer algunos derechos superiores a los de otros observadores, con exclusión del derecho de voto, reservado a los Estados "participantes". Como comprobamos en relación con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), la concesión a la Comunidad del estatuto de participante pleno favorece que terceros acepten su incorporación con un *status* similar a la institución encargada de seguir los resultados de la conferencia (la Comisión sobre Desarrollo Sostenible). Sin embargo, llegado el momento de concretar los derechos de los que ésta dispondrá, "contentar" con ello a la Comunidad, a sus Estados miembros y a terceros, no resulta una tarea sencilla; es más, desde una perspectiva técnico-jurídica, la condición de participante pleno respecto de la tradicional de observador -mantenida en la III

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar- constituye un avance en cuestiones menudas y de detalle, aunque de gran significación política.

XVIII

El análisis jurídico de la práctica institucional relativo a la participación de la Comunidad Europea como *miembro en organizaciones internacionales con vocación de universalidad* nos ha llevado ineludiblemente al caso de la FAO. Este ha constituido la primera gran experiencia -y hasta ahora única- de participación plena de la Comunidad en un organismo especializado de las Naciones Unidas. Ahora bien, el modelo de la FAO podrá ser un referente para las posibles reformas destinadas a admitir a la Comunidad en otras organizaciones, sin dejar de tener en cuenta las singularidades propias de éstas y la diferente intensidad de las competencias comunitarias en los ámbitos de los que se ocupa cada una de ellas. De hecho, la obtención del estatuto de miembro de la Comunidad en la FAO ha repercutido en su participación en diversos organismos vinculados y creados por ella -como la CAOI- o constituidos conjuntamente con otras organizaciones internacionales, concretamente, con la OMS -la Comisión del *Codex Alimentarius*- y con las Naciones Unidas -el Comité de Políticas y Programas de Asistencia Alimentaria del Programa Mundial de Alimentos-. En estos organismos, una vez admitida la Comunidad como miembro, se ha abierto un debate en torno a la concesión a ésta de un *status* de miembro, por tanto, superior al de observador privilegiado del que continúa disfrutando en estos dos últimos organismos. La Comunidad Europea, como OIER, pertenece a la categoría de "organización miembro" de la FAO; sin embargo, este estatuto no puede asimilarse al de los "Estados miembros". El resultado es un estatuto *sui generis*, que se hace especialmente patente en las cuestiones relativas al presupuesto y a la organización interna de la FAO. Ahora bien, este *status* es el fruto de un gran esfuerzo, y seguramente ha sido el mejor resultado que podía obtenerse en aquel momento para armonizar las posturas de los diversos sujetos intervinientes. La práctica se está ocupando de poner de relieve las deficiencias, lo que permitirá comenzar un sano diálogo sobre las posibles reformas que han de perfeccionar el Derecho internacional institucional.

La participación conjunta de la Comunidad con sus Estados en calidad de miembro se da en el caso de la OMC, donde existe cierta continuidad con el modelo de participación utilizado en el GATT cuando aquélla actuaba como "miembro" *de iure* en sustitución de sus Estados miembros. En la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos -como consecuencia de la condición de parte de la Comunidad en la Convención de las Naciones

Unidas sobre el Derecho del Mar- la Comunidad participa igualmente con sus Estados miembros, aunque de una forma más limitada que en la FAO o en la OMC. Por el contrario, la participación de la Comunidad en el BERD llama la atención por su completa condición de miembro en todos los ámbitos del organismo, pese a la presencia de los Estados miembros de la Unión.

XIX

Las organizaciones de pesquerías y las instituidas en virtud de acuerdos sobre productos básicos constituyen un tipo de entidades en el que la Comunidad Europea ha demostrado su capacidad para ejercer sus derechos y deberes junto a los sujetos plenos del ordenamiento jurídico internacional; en el caso de las *comisiones de pesquerías* debido a las competencias de carácter fundamentalmente exclusivo que la Comunidad posee en el ámbito del que se ocupan dichas organizaciones. Ahora bien, en éstas la participación exclusiva sin sus Estados miembros tiene un coste, supone un sacrificio si no existe una voluntad firme de hacer valer el peso real de la Comunidad en esta materia.

En las *organizaciones administradoras de productos básicos*, que la condición de miembro de que la Comunidad disfruta sea exclusiva o conjunta con sus Estados miembros depende de que el producto básico del que se ocupa la organización se encuentre sometido a la política agrícola común, es decir, de que sobre el mismo se haya establecido un mercado común en el seno de la Comunidad y existan amplias competencias de carácter exclusivo - como ocurre con el aceite de oliva y el azúcar-. En otro caso, se da una participación conjunta -como en las Organizaciones Internacionales del Café, del Caucho Natural, del Yute, del Cacao o de las Maderas Tropicales-, aplicándose en éstas la decisión PROBA 20 con vistas a coordinar la actividad de la Comunidad y de sus Estados miembros.

Acuerdo 1995 exp. Trans. 7a. inf.

ANEXO

TABLA RELATIVA A LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EUROPEA/UNIÓN EUROPEA EN ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

ORGANIZACIÓN ¹	ESTATUTO ²	OBSERVACIONES ³
ACNUR	observador+	
AEE-ESA	observador	relaciones
AELC-EFTA	no estatuto	relaciones
AGNU	observador	CE-UE
ASEAN	no estatuto	relaciones
AUTORIDAD INTERNACIONAL DE LOS FONDOS MARINOS	miembro	CE+EM
BERD	miembro	CE+EM
CAA-CAF	observador+	
CAOI	miembro	CE(+EM)
CBI-IWC	observador	
CCNR	observador	
CCRMVA-CCAMLR	miembro	CE+EM
CDS	participante pleno	
CEPA	observador	relaciones
CEPAL	observador	relaciones
CEPE	observador	relaciones
CESPAO	observador	relaciones
CESPAP	observador	relaciones
CIAAT-IATTC	observador	

¹ Utilizamos la noción de "organización internacional" en un sentido amplio, incluyendo otras entidades - como órganos subsidiarios- y alguna conferencia internacional, además de organizaciones internacionales en sentido estricto. Esta tabla recoge *algunos* ejemplos de participación de la CE/UE en organizaciones internacionales; la lista no tiene, por tanto, un carácter exhaustivo.

² **Observador+** equivale a un estatuto de observador privilegiado. **Participante en los trabajos** es la denominación dada al estatuto de la CE/UE que se encuentra a caballo entre la categoría de observador y de miembro. **Participante pleno** es otra denominación de observador muy privilegiado, que se utiliza, v.g., en el seno de algunas conferencias internacionales, y en algún organismo creado por éstas.

³ Utilizamos la palabra **relaciones** cuando queremos destacar el mantenimiento de otro tipo de vínculos independientemente del disfrute o no por parte de la CE/UE de un estatuto en una organización internacional. **UE** cuando en el organismo en concreto la identificamos como sujeto de Derecho internacional en formación. **CE-UE** lo utilizamos para referirnos al caso anterior, además de resaltar que el estatuto o las relaciones se mantienen asimismo con la Comunidad Europea. **CE+EM** significa que la Comunidad Europea participa como miembro conjuntamente con todos o algunos de sus Estados miembros en la organización en cuestión. Finalmente con **CE(+EM)** queremos subrayar que algunos Estados miembros de la UE (Dinamarca, Francia y Reino Unido) pueden participar como miembros junto a la Comunidad, pero sólo respecto de los intereses de sus territorios dependientes no cubiertos por el Tratado constitutivo de la CE.

ORGANIZACIÓN	ESTATUTO	OBSERVACIONES
CICAA-ICCAT	miembro	CE(+EM)
CIPMB-IBSFC	miembro	CE(+EM)
CNUCYD-UNCTAD	observador+	participante pleno en ciertos órganos
CNUDM-UNCLOS	observador	
CNUDMI-UNCITRAL	observador+	
CNUMAD	participante pleno	
COMISIÓN DE ESTUPEFACIENTES	observador+	
COMISIÓN FAO/OMS DEL <i>CODEX ALIMENTARIUS</i>	observador+	
COMITÉ CONSULTIVO INTERNACIONAL DEL ALGODÓN	observador	
COMUNIDAD ANDINA	no estatuto	relaciones
CONSEJO DE EUROPA	participante en los trabajos	relaciones
CONSEJO INTERNACIONAL DEL AZÚCAR	miembro	CE
CONSEJO OLEÍCOLA INTERNACIONAL	miembro	CE
CPANE-NEAFC	miembro	CE(+EM)
CSNU	no observador	UE
ECOSOC	observador	
EUROCONTROL	observador	
FAO	miembro	CE+EM
GATT	miembro <i>de facto</i>	antes de la constitución de la OMC
GRUPO DE TRABAJO PARA LA COORDINACIÓN DE ESTADÍSTICAS PESQUERAS	miembro	UE/ <i>Eurostat</i>
GRUPO INTERGUBERNAMENTAL DE ESTUDIO DEL ESTAÑO	miembro	CE+EM
GRUPO INTERNACIONAL DE ESTUDIO DEL CAUCHO	observador	
GRUPO INTERNACIONAL DE ESTUDIO DEL COBRE	miembro	CE+EM
GRUPO INTERNACIONAL DE ESTUDIO DEL NÍQUEL	miembro	CE+EM
GRUPO INTERNACIONAL DE ESTUDIO DEL PLOMO Y DEL ZINC	observador	
KEDO	miembro	Euratom
MERCOSUR	no estatuto	relaciones
OACI	observador	

ORGANIZACIÓN	ESTATUTO	OBSERVACIONES
OCDE	participante en los trabajos	
OCSAN-NASCO	miembro	CE(+EM)
OIEA	observador	relaciones
OIM	observador	
OIT	observador+	
OMC	miembro	CE+EM
OMI	observador	
OMM	observador	
OMPI	observador+	participante pleno en diversos comités
OMS	observador+	carácter privilegiado reciente
ONUDI	observador	
OPANO-NAFO	miembro	CE(+EM)
OOPS-UNRWA	no estatuto	relaciones
ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL CACAO	miembro	CE+EM
ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL CAFÉ	miembro	CE+EM
ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL CAUCHO NATURAL	miembro	CE+EM
ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS MADERAS TROPICALES	miembro	CE+EM
ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL YUTE	miembro	CE+EM
OSCE -ex CSCE-	observador	CE-UE
OTAN	observador ⁴	CE-UE
OUA	observador	
PMA	observador+	
PNUFID	miembro <i>de facto</i>	
PNUMA	observador+	
SECRETARÍA DE LAS NU	no observador	relaciones
UEO (antes)	observador ⁵	relaciones
UEO (ahora)	traspaso de competencias a la UE	UEO con estructura y funciones residuales
UIT	observador	
UNESCO	observador	
UNICEF	no estatuto	relaciones

⁴ En la Asamblea Parlamentaria de la OTAN.

⁵ En la Asamblea Parlamentaria de la UEO.

ORGANIZACIÓN	ESTATUTO	OBSERVACIONES
UPU	no estatuto	acercamiento progresivo

FUENTES DE CONOCIMIENTO

I. BIBLIOGRAFÍA DOCTRINAL

I.1 OBRAS GENERALES

V. ABELLÁN HONRUBIA y B. VILÁ COSTA (dir.): *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*, 3ª ed., Ariel Derecho, 1998.

P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA; J. GONZÁLEZ VEGA; B. FERNÁNDEZ PÉREZ: *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, 2ª edición, Eurolex, Madrid, 1999.

Anuario interinstitucional, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2000.

L. BALMOND y J. BOURINET: *Les relations extérieures de l'Union européenne*, Que sais-je?, Presses Universitaires de France, Paris, 1995.

J. BOULOIS: *Droit institutionnel de l'Union Européenne*, Domat Droit Public, 6^e édition, Montchretien, Paris, 1997.

D.W. BOWETT: *The Law of International Institutions*, Fourth Edition, Stevens, London, 1982.

I. BROWNLIE: *Principles of Public International Law*, Clarendon Press, 5th edition, Oxford, 1998.

P. BRÜCKNER y J.V. LOUIS: *Relations extérieures*, vol. 12, (Le droit de la Communauté Économique Européenne), Comentaire Megret, ed. Université de Bruxelles, Bruxelles, 1981.

J.A. CARRILLO SALCEDO: *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*, 2ª ed., Madrid, 1976.

A. CASSESE: *International Law in a divided world*, Clarendon Press, Oxford, 1986.

V. CONSTANTINESCO; R. KOVAR; J.-P. JACQUÉ y D. SIMON (dir.): *Traité instituant la CEE. Commentaire article par article*, Economica, Paris, 1992.

V. CONSTANTINESCO; R. KOVAR y D. SIMON (dir.). *Traité sur l'Union Européenne (signé a Maastricht le 7 février 1992). Commentaire article par article*, 2^a ed., Economica, Paris, 1995.

Corps Diplomatique accrédité auprès des Communautés européennes et représentation auprès de la Commission, Office des publications officielles des Communautés européennes, Janvier 1999, Luxembourg.

P. DAILLIER y A. PELLET: *Droit International Public*, 6^e édition, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1999.

M. DÍEZ DE VELASCO:

- *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 13^a edición, Tecnos, Madrid, 2001.

- *Las organizaciones internacionales*, 12^a edición, Tecnos, Madrid, 2002.

M. DÍEZ DE VELASCO; C. ESCOBAR HERNÁNDEZ; N. TORRES UGENA: *Código de Organizaciones Internacionales*, Aranzadi, Pamplona, 1997.

Euro Guide, Annuaire des Institutions de l'Union européenne et des autres organisations européennes, 16^e édition, Delta, 1999.

P.-M. DUPUY: *Droit international public*, 4^e édition, Précis Dalloz, 1998.

R.-J. DUPUY: *Le droit international*, 5^e édition, Ciudad, Que Sais-Je?, N° 1060, 1976.

P. GERBET: *Les Organisations internationales*, 5^e édition, Presses Universitaires de France, 1972.

J.A. GIRÓN LARRUCEA:

- *Cuestiones de Derecho Comunitario Europeo*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1997.

- *La Comunidad Europea como organización internacional*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1999.

J. CLOOS *et al.*: *Le Traité de Maastricht. Genèse, analyse, commentaires*, 2^e édition, Bruylant, Bruxelles, 1994.

E. GARCÍA DE ENTERRÍA, J.D. GONZÁLEZ CAMPOS, S. MUÑOZ MACHADO (eds.): *Tratado de Derecho Comunitario*, tomo III, Civitas, 1986.

J. GONZÁLEZ CAMPOS, L.I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, P.A. SÁENZ DE SANTA MARÍA: *Curso de Derecho Internacional Público*, 7^a ed., Civitas, Madrid, 2002.

J. GROUX y P. MANIN: *Las Comunidades Europeas en el orden internacional*, Perspectivas Europeas, Luxemburgo, 1985.

G. ISAAC: *Manual de Derecho comunitario general*, 5^a ed., Ariel Derecho, Barcelona, 2000.

P. KAPTEYN y P. VERLOREN VAN THEMAAT: *Introduction to the Law of the European Communities*, 3rd ed., Kluwer International Law, London, 1998.

D. LIÑÁN NOGUERAS y A. MANGAS MARTÍN: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 2^a ed., McGraw-Hill, Madrid, 1999.

I. MACLEOD, I.D. HENDRY, S. HYETT: *The External Relations of the European Communities*, ed. Clarendon Press, Oxford, 1996.

A. MANGAS MARTÍN: *Tratado de la Unión Europea, Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario*, Tecnos, Madrid, 1998.

P. MANIN: *Les Communautés Européennes. L'Union européenne. Droit institutionnel*, 2^e ed., Pedone, Paris, 1995.

C.F. MOLINA DEL POZO: *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, 3ª ed., Trivium, Madrid, 1997.

R. MONACO: *Lezioni di Organizzazione Internazionale*, 1, *Principi generali*, Torino, 1985.

J.A PASTOR RIDRUEJO: *Curso de Derecho Internacional Publico y Organizaciones Internacionales*, 9ª ed., Tecnos, 2002.

R. PÉREZ-BUSTAMANTE y E. CONDE: *La Unión Política Europea 1969-1999*, Dykinson, 1999.

J. RAUX: *Les relations extérieures de la CEE*, Cujas, Paris, 1966.

A. REMIRO BROTONS, R. RIQUELME CORTADO, E. ORIHUELA CALATAYUD, J. Díez-Hochleitner, L. PÉREZ-PRAT DURBÁN: *Derecho Internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1997.

P. REUTER: *Instituciones Internacionales*, Bosch, Barcelona, 1959.

J. RIDEAU: *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, 2^e ed., Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1996.

H.G. SCHERMERS y N.M. BLOKKER: *International Institutional Law. Unity within diversity*, third revised edition, Martinus Nijhoff Publishers, Kluwer Law International, The Hague, 1995.

A.P. SERENI: *Diritto Internazionale*, vol. II, Milano, 1960.

N. TORRES UGENA: *Textos normativos de Derecho Internacional Público*, 7ª edición, Civitas, Madrid, 2000.

J. VERHOEVEN: *Droit de la Communauté Européenne*, Lacier, Bruxelles, 1996.

I.2 MONOGRAFÍAS

R. ABRIL STOFFELS: *La asistencia humanitaria en los conflictos armados: configuración jurídica, principios rectores y mecanismos de garantía*, Tesis doctoral, Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, 2000.

J. AUVRET-FINCK: *Contribution à l'étude de la condition juridique internationale des Communautés Européennes. La participation des Communautés européennes à l'activité conventionnelle et aux structures organiques internationales*, Thèse, Strasbourg, 1985.

U. AYBERG: *Le mécanisme de la prise des décisions communautaires en matières de relations internationales*, Bruylant, Bruxelles, 1978.

A. CEBADA ROMERO: *La Organización Mundial del Comercio y la Unión Europea*, La Ley, Madrid, 2002.

A. CHUECA SANCHO: *Acuerdos de sede con organizaciones internacionales celebrados en España*, Tecnos, Madrid, 1991.

E. CONDE PÉREZ: *La Protección de las Minorías Nacionales en la OSCE*, Servicio de Publicaciones Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Madrid, 2001.

A. DIAS TEIXEIRA: *A natureza das Comunidades Europeias*, Almeida, Coimbra, 1993, pp. 267-277.

R. DROMI y C. MOLINA DEL POZO: *Acuerdo Mercosur-Unión Europea*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996.

N. FERNÁNDEZ SOLA: *El reparto de competencias entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros en el ámbito de las relaciones exteriores, con especial referencia a los acuerdos internacionales*, Zaragoza, 1988.

R. FRID: *The relations between the EC and International Organizations. Legal Theory and Practice*, Kluwer International Law, The Hague, 1995.

L.M. HINOJOSA MARTÍNEZ: *La regulación de los movimientos internacionales de capital desde una perspectiva europea*, McGraw-Hill, Madrid, 1997.

M. IGLESIAS BERLANGA: *La regulación jurídica de los recursos vivos de la alta mar: intereses españoles*, Tesis doctoral, Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, 2001.

C.O. KIM: *La Communauté Économique européenne dans les relations commerciales internationales*, Thèses et travaux juridiques, Institut d'Études Européennes, Université Libre de Bruxelles, Presses Universitaires de Bruxelles, 1971.

J.-V. LOUIS: *L'Union Européenne et l'avenir de ses institutions*, Presses Interuniversitaires Européennes, Bruxelles, 1996.

J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES: *El sistema de competencias de la Comunidad Europea. Germen iusinternacionalista "versus" vocación federal*, McGraw-Hill, Madrid, 1997.

D. MCGOLDRICK: *International Relations Law of the EU*, Longman, London, 1997.

A.S. MULLER: *International Organizations and their Host States*, Kluwer Law International, The Hague, 1995.

J.A. PEREA UNCETA:

- *El régimen jurídico de acceso a los recursos pesqueros externos en los acuerdos celebrados por la Comunidad Europea*, Tesis doctoral, Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, 1993.

- *La actuación de las Naciones Unidas en el conflicto de la antigua Yugoslavia*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2000.

M. ROBLES CARRILLO: *La Unión Europea Occidental y la cooperación europea en materia de seguridad y defensa*, McGraw-Hill, Madrid, 1997.

J. SANTOS VARA: *La participación de la Comunidad Europea en las organizaciones internacionales*, Tesis doctoral, Facultad de Derecho, Universidad de Salamanca, 2001.

E. SALAMANCA AGUADO: *El Acuerdo relativo a la aplicación de la Parte XI de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982. La regresión del principio jurídico de patrimonio común de la humanidad*, Tesis doctoral, Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, 2001.

B. THOMAS: *La participation de la Communauté Européenne à l'élaboration des nouvelles normes du droit des activités maritimes*, Thèse à Rennes, Nov. 1992.

R. TORRENT MACAU: *Derecho y Práctica de las Relaciones Exteriores de la Unión Europea*, Cedecs Editorial, Barcelona, 1998.

P. VAN ACKERE: *L'Union de l'Europe Occidentale*, Que sais-je?, Presses Universitaires de France, Paris, 1995.

1.3 OBRAS CONJUNTAS

A.-P. ALLO: "Les accord administratifs entre l'Union Européenne et les organisations internationales", *L'Union Européenne et les organisations internationales*, D. Dormoy (ed.), Réseau Vitoria, Bruylant, Bruxelles, 1997, pp. 56-67.

M. ARPIO SANTACRUZ: "L'Union Européenne et l'action des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme", *L'Union européenne et les organisation internationales*, D. Dormoy (dir.), Réseau Vitoria, Bruylant, Bruxelles, 1997, pp. 278-289.

J. AUVRET-FINCK: "Les relations entre la Communauté et les pays de l'AELE dans le nouveau contexte européen", *Les Relations entre la Communauté et l'Europe de l'Est*, J.C. Gautron (dir.), Paris, 1991, pp. 669-681.

A. BARAV: "The division of external relations power between the European Economic Community and the member States in the case-law of the Court of Justice", *Division of powers between the European Communities and their member States in the field of external*

relations, Timmermans y Völker (eds.), Europa Institute University of Amsterdam, Kluwer, Deventer, pp. 29-64.

R. BERMEJO GARCÍA y L. SAN MARTÍN SÁNCHEZ DE MUNIÁIN: "La Comunidad Europea y la Organización Mundial del Comercio", *Acción Exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional*, F.M. Mariño Menéndez (ed.), Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1998, pp. 515-543.

M. BETTATI: "L'Union Européenne et l'action des Nations Unies dans le domaine humanitaire", *L'Union européenne et les organisation internationales*, D. Dormoy (dir.), Réseau Vitoria, Bruylant, Bruxelles, 1997, pp. 310-317.

A. BOUR: "Les relations entre la Communauté Economique Européenne et la Commission Centrale pour la navigation du Rhin", *Internationales Recht auf See und Binnengewässern*, Festschrift für Walter Müller, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich, 1993, pp. 61-74.

E. BRIBOSIA y A. WEYEMBERGH: "La personnalité juridique de l'Union européenne", *L'Union européenne et le monde après Amsterdam*, M. Dony (dir.), Université de Bruxelles, 1999, pp. 37-60.

A. BREDIMAS: "La participation de la Communauté et des Etats Membre à la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe et aux Conférences sur le Règlement Pacifique des Différends", C. Stephanou (dir.), *La Communauté européenne et ses Etats membres dans les enceintes internationales*, PUF, Paris, 1985, pp. 121-137.

N. BLOKKER y T. HEUKELS: "Legal Personality of the European Union", *The European Union after Amsterdam*, N. Blokker et al., Kluwer Law International, The Hague, 1998, pp. 27-38.

F. CAMERON:

- "The Future Relationship and Division of Responsibilities between the EC and CSCE", *Redefining the CSCE. Challenges and opportunities in the new Europe*, I. Cuthbertson (ed.), Institute for East West Studies, Finland, 1992, pp. 95-110.

- "The European Community and the CSCE", *The CSCE in the 1990s: Constructing European Security and Cooperation*, M. Lucas (ed.), Baden-Baden, 1993, pp. 265-277.

- "The Role of the EU and WEU in European Security", *European Security*, G. Kümmel et al. (ed.), St Martin's Press, London, 1997.

J. CARDONA LLORENS:

- "La acción mediadora de la Unión Europea", *Acción Exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional*, F.M. Mariño Menéndez (ed.), Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1998, pp. 383-412.

- "La dimensión de la Seguridad en la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea", *Historia y Derecho. Estudios jurídicos en Homenaje al Profesor Arcadio Díaz Sanz*, L. Martínez Vazquez de Castro (ed.), Tirant lo Blanch, Valencia, 1995, pp. 177-199.

J.-P. COT: "La Communauté Européenne, l'Union Européenne et l'Organisation des Nations Unies", *Boutros Boutros-Ghali Amicorum Discipulorumque Libera*, vol. 1, Bruylant, Bruxelles, 1998, pp. 327-346.

P. DAGTOGLOU: "Naturaleza jurídica de la Comunidad Europea", *Treinta años de Derecho Comunitario*, Perspectivas Europeas, Comisión de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1981, pp. 35-44.

A. DASHWOOD:

- "Implied external competence of the EC", *International Law Aspects of the European Union*, Koskeniemi (ed.), Kluwer Law International, The Hague, 1998, pp. 113-123.

- "Why continue to have mixed agreements at all?", *La Communauté européenne et les accords mixtes. Quelles perspectives?*, J.H. Bourgeois, J.-L. Dewost, M.-A. Gaiffe (eds.), Presses Interuniversitaires Européennes, Collège d'Europe, Bruges, 1997, pp. 93 y ss.

A. DEIGHTON (ed.): *Western European Union 1954-1997: Defence, Security, Integration*, St Antony's College, Oxford, 1997.

E. DENZA: "The Community as a Member of International Organizations", *The European Union and World Trade Law*, N. Emiliou y D. O'Keeffe (ed.), Colorado Springs, 1997, pp. 3-15.

G. DE VEL: "L'Union Européenne et les activités du Conseil de l'Europe", D. Dormoy (dir.), *L'Union Européenne et les Organisations Internationales*, Réseau Vitoria, Bruylant, Bruxelles, 1997, pp. 105-122.

D. DORMOY:

- "Le statut de l'Union Européenne dans les organisations internationales", *L'Union européenne et les organisation internationales*, D. Dormoy (dir.), Réseau Vitoria, Bruylant, Bruxelles, 1997, pp. 36-55.

- "Recent developments regarding the law on participation in international organisations", *International Law: Theory and Practice, Essays in Honor of Eric Suy*, Kluwer International Law, The Hague, 1998, pp. 323-332.

M. EATON: "Common Foreign and Security Policy", *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, D. O'Keeffe y P. Twomey (ed.), Wiley Chancery Law, London, 1994, pp. 224 y ss.

M. FOOTER: "Participation of the European Communities in the World Trade Organization", Konstadinidis (ed.), *The legal regulation of the European Community's external relations after the completion of the internal market*, Dortmund, 1996, pp. 71-105.

A. FORSTER: "The European Community and Western European Union", *Disconcerted Europe*, C. Anstis *et al.* (ed.), Westview Press, Boulder, 1994, pp. 48-74.

F. JACOBS: "European Community Law and the European Convention on Human Rights", *Institutional Dynamics of European Integration. Essays in Honour of Henry G. Schermers*, vol. II, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1994, pp. 561-571.

A. KERREST: "L'Union Européenne et l'action des Nations Unies dans le domaine de l'espace extra-atmosphérique", D. Dormoy (dir.), Réseau Vitoria, Bruylant, Bruxelles, 1997, pp. 441-452.

C. GADIS: "La coordination communautaire à la IIIème Conférence des Nations Unies sur le Droit de la Mer", C. Stephanou (dir.), *La Communauté européenne et ses Etats membres dans les enceintes internationales*, PUF, Paris, 1985, pp. 53-69.

G. GARZÓN CLARIANA: "La mixité: le droit et les problèmes pratiques", *La Communauté européenne et les accords mixtes. Quelles perspectives?*, J.H. Bourgeois, J.-L. Dewost, M.-A. Gaiffe (eds.), Presses Interuniversitaires Européennes, Collège d'Europe, Bruges, 1997, pp. 15-26.

J.-C. GAUTRON: "L'Union européenne et le concept d'organisation internationale", *L'Union européenne et les organisation internationales*, D. Dormoy (dir.), Réseau Vitoria, Bruylant, Bruxelles, 1997, pp. 15-35.

S. GONZÁLEZ FERNÁNDEZ: "El estatuto y la representación comunitarios ante las Organizaciones y foros internacionales", *Acción Exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional*, F.M. Mariño Menéndez (ed.), Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1998, pp. 305-316.

Z. HAQUANI: "L'Union Européenne et la CNUCED", *L'Union européenne et les organisation internationales*, D. Dormoy (dir.), Réseau Vitoria, Bruylant, Bruxelles, 1997, pp. 364-377.

R. KOVAR: "Les compétences implicites: jurisprudence de la Cour et pratique communautaire", *Relations extérieures de la Communauté européenne et marché intérieur: aspect juridiques et fonctionnel*, P. Demaret (ed.), Collège d'Europe, Bruxelles, 1988, pp. 15-36.

G. LAFFERRANDERIE: "L'Union Européenne et l'Agence Spatiale Européenne", *L'Union européenne et les organisation internationales*, D. Dormoy (dir.), Réseau Vitoria, Bruylant, Bruxelles, 1997, pp. 261-269.

K. LENAERTS y E. DE SMIJTER: "The United Nations and the European Union: living apart together", *International Law: Theory and Practice, Essays in Honour of Eric Suy*, Kluwer Law International, pp. 439-458.

J.-V. LOUIS: "L'Union Européenne et les Institutions de Bretton Woods", *L'Union européenne et les organisation internationales*, D. Dormoy (dir.), Réseau Vitoria, Bruylant, Bruxelles, 1997, pp. 335-347.

J.A. MARTÍN BURGOS: "Los instrumentos jurídicos de las relaciones exteriores de la Unión (la conclusión de acuerdos por la Comunidad y su participación en organizaciones internacionales)", *España y el Tratado de la Unión Europea*, Colex, Madrid, 1994, pp. 367-420.

L. MARTÍNEZ SANSENERONI: "El Título V del Tratado de la Unión Europea (revisado en Amsterdam): bases para una política europea de defensa en los albores del nuevo siglo", *Modelo de seguridad y defensa en Europa en el próximo siglo*, Monografías del CESEDEN, Ministerio de Defensa, Madrid, 2000, pp. 151-172.

C. MOLINA DEL POZO: "Los avances en las relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur", *El Mercosur en el siglo XXI*, O. Stahring de Caramuti (coord.), Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998, pp. 221-238.

M. ORTEGA CARCELÉN: "Quelques question juridiques", *L'UEO à cinquante ans*, G. Lenzi (dir.), Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO, Paris, 1998, pp. 1-14.

E.G. PASQUARELLI: "La participation de la Communauté Européenne aux accords multilatéraux", D. Simon, E.G. Pasquarelli, N. Kleman (ed.), *La Communauté Economique Européenne dans les relations internationales*, Centre Européenne Universitaire de Nancy, 1972, pp. 189 y ss.

D. PASTIZZI-FERRENCIC: "The European Union and the Economic Commission for Europe", *L'Union européenne et les organisation internationales*, D. Dormoy (dir.), Réseau Vitoria, Bruylant, Bruxelles, 1997, pp. 378-389.

M. PÉREZ GONZÁLEZ:

- "Los principios y objetivos fundamentales de la Unión", *El Tratado de Amsterdam: Análisis y comentarios*, vol. 1, Oreja Aguirre (dir.), F. Fonseca Morillo (coord.), McGraw-Hill, Madrid, 1998, pp. 167-179.

- "La subsidiariedad", *El Tratado de Amsterdam: Análisis y comentarios*, vol. 1, Oreja Aguirre (dir.), F. Fonseca Morillo (coord.), McGraw-Hill, Madrid, 1998, pp. 167-183.

M. PÉREZ GONZÁLEZ y N. STOFFEL VALLOTON: "La cuestión de la naturaleza jurídica de la Unión: el problema de la personalidad jurídica", *El Tratado de Amsterdam: Análisis y comentarios*, vol. 1, Oreja Aguirre (dir.), F. Fonseca Morillo (coord.), McGraw-Hill, Madrid, 1998, pp. 187-199.

A. PIGRAU SOLÉ: "La responsabilidad internacional de la Comunidad Europea", *Acción Exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional*, F.M. Mariño Menéndez (ed.), Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1998, pp. 171-217.

J.-P. PUISSOCHET: "L'affirmation de la personnalité internationale des Communautés Européennes", *L'Europe et le Droit. Mélanges en hommage à Jean Boulouis*, Dalloz, 1991.

R. QUADRI: "La personnalité internationale de la Communauté", en *Les relations extérieures de la Communauté Européenne*, Université de Liege, 1969, pp. 62 y ss.

V. RAMELOT y E. REMACLE: *L'OSCE et le conflicts en Europe*, Les dossiers du GRIP, Bruxelles, 1995.

J. RAUX: "L'action commune des Etats Membres de la Communauté Européenne dans le cadre des organisations internationales au sens de l'article 116 du Traité CEE (problématique)", *La Communauté Européenne et ses Etats Membres dans les enceintes internationales*, C. Stephanou (dir.), PUF, Paris, 1985, pp. 13-36.

J. REDMOND: "The European Community and ASEAN", *The External Relations of the European Community*, J. Redmond (ed.), St. Martin's Press, 1992, pp. 138-160.

E. REMACLE:

- "L'Union européenne et l'ONU: une relation inédite", *L'ONU dans tous ses États*, GRIP-Information, n° 24, 1996, pp. 156-160.

- "L'Unión Europea, entre puissance civile et puissance militaire", *La nouvelle architecture de sécurité en Europe*, B. Adam et al., GRIP, Bruxelles, 1999, pp. 15-25.

P. REUTER: "La Personnalité Juridique Internationale du Comité International de la Croix-Rouge", en C. Swinarski (ed.), *Studies and essays on international humanitarian law and Red Cross principles, in honour of Jean Pictet*, Geneva, 1984, pp. 785 y ss.

J. RIDEAU:

- "L'ordre juridique communautaire et la participation de la Communauté Européenne aux organisations internationales", *L'Union européenne et les organisations internationales*, D. Dormoy (dir.), Réseau Vitoria, Bruylant, Bruxelles, 1997, pp. 68-101.

- "La participation de l'Union Européenne aux Organisations Internationales", *Droit International et Droit Communautaire, perspectives actuelles*, Colloque de Bordeaux, SFDI, Pedone, Paris, 2000, pp. 303-386.

J. ROLDÁN BARBERO: "La participación de la Unión Europea en organismos internacionales", *Acción Exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional*, F.M. Mariño Menéndez (ed.), Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1998, pp. 243-271.

L.I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ: "Jurisdicciones rampantes y libertad de pesca en alta mar", *Liber Amicorum in Memoriam of Judge José María Ruda*, Kluwer, 2000, pp. 139-155.

H.G. SCHERMERS:

- "Las relaciones de derecho internacional público de la Comunidad", *Treinta años de Derecho Comunitario*, Perspectivas Europeas, Comisión de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1981, pp. 237-252.

- "Institutional Options in EC-EFTA Relations", *Creating a European Economic Space: Legal Aspects of EC-EFTA Relations*, Papers from the Dublin Conference, Trinity College, Dublin, 1990, pp. 77-89.

R. SCHWOK: "The European Free Trade Association: Revival or Collapse?", *The External Relations of the European Community*, J. Redmond (ed.), St. Martin's Press, 1992, pp. 55-76.

C. STEPHANOU: "The legal nature of the European Union", *Legal Aspects of Integration in the European Union*, N. Emiliou y D. O'Keeffe (ed.), Kluwer Law International, London, 1997, pp. 171-185.

R. TORRENT MACAU: "Le Quatrième pilier de l'Union Européenne", *La Communauté européenne et les accords mixtes. Quelles perspectives?*, J.H. Bourgeois, J.-L. Dewost, M.-A. Gaiffe (eds.), Presses Interuniversitaires Européennes, Collège d'Europe, Bruges, 1997.

P. VAN HAM: "The EU and WEU: from cooperation to common defense", *The Politics of European Treaty Reform. The 1996 Intergovernmental Conference and beyond*, G. Edwards y A. Pijpers (ed.), Pinter, London, 1997, pp. 306-325.

H. VAN DEN BROEK: "Le Conseil de l'Europe et l'Union européenne: des mission complémentaires", *Les Enjeux de la grande Europe. Le Conseil de l'Europe. Le Conseil de l'Europe et la sécurité démocratique*, Strasbourg, 1996, pp. 185 y ss.

S. VAN RAEPENBUSCH: "Le troisième pilier après Amsterdam et les relations extérieures de l'Union Européenne", *L'Union Européenne et le mode après Amsterdam*, M. Dony (dir.), ed. Université de Bruxelles, 1999, pp. 317-333.

D. VIGNES: "La participation aux organisations internationales", *Manuel sur les organisations internationales*, R.-J. Dupuy (dir.), Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1988, pp. 57-88.

J.A. YÁÑEZ-BARNUEVO: "La Unión europea y las Naciones Unidas", *Acción Exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional*, F.M. Mariño Menéndez (ed.), Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1998, pp. 273-289.

1.4 PUBLICACIONES PERIÓDICAS

F. ALTING VON GEUSAU: "The external representation of plural interests. The European Community and its members in the conduct of the external relations", *JCMS*, vol. 5, 1966-1967, pp. 426-454.

E. ÁLVAREZ LÓPEZ: "La intervención militar de la OTAN en la República Federal de Yugoslavia: la legalidad internacional cuestionada", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, nº 93, 2000, pp. 9-48.

C. BERTRAND: "La nature juridique de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE)", *RGDIP*, 1998-2, pp. 365-406.

F. BENOÎT ROHMER: "Conclusion du Pacte de stabilité en Europe", *RTD eur*, 31 (2), 1995, pp. 273-277.

G. BONVICINI, E. GRECO *et al.*: "The External Policy of the EU after Enlargement to EFTA Countries", *The International Spectator*, vol. XXX, nº 1, 1995, pp. 3-14.

J.H. BOURGEOIS: "The EC in the WTO and Advisory Opinion 1/94: an Echternach Procession", *CMLR*, 32, 1995, pp. 763-787.

C. BREWIN: "The European Community: a Union of States without unity of government", *JCMS*, vol. 26, 1987, pp. 1-23.

H. BRIBOSIA: "Subsidiarité et répartition des compétences entre la Communauté et ses Etats membres", *RMUE*, nº 4, 1992, pp. 165-188.

R. BRILLANT: "La participation de la Communauté Européenne aux Conventions du Conseil de l'Europe", *AFDI*, XXXVII, 1991, pp. 819-832.

L.J. BRINKHORST: "The European Community at UNCED: Lessons to be Drawn for the Future", *Institutional Dynamics of European Integration. Essays in Honour of Henry G. Schermers*, vol. II., Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1994, pp. 609-617.

P. BRÜCKNER: "The European Community and the United Nations", *EJIL*, vol. 1, nº 1/2, 1990, pp. 174-192.

F. CAMERON: "The European Union and the OSCE", *Helsinki Monitor*, 1995, nº 2, pp. 21-31.

J.A. CARRILLO SALCEDO: "La Comunidad Económica Europea en las Naciones Unidas (algunas reflexiones)", *RIE*, vol. 4, 1997-1, pp. 27-39.

O. CASANOVAS Y LA ROSA: "La competencia de la Comisión para concluir acuerdos internacionales (Comentario a la sentencia del TJCE de 9 de agosto de 1994 *República Francesa c. Comisión*, asunto C-327/91), *RIE*, vol. 22, nº 2, 1995, pp. 533-553.

C. CATTABRIGA: "La funzione attuale dell'arr. 229 del Trattato CE per le relazioni tra la Comunità e le altre organizzazioni internazionali", *RDI*, vol. 79, nº 4, 1996, pp. 924-951.

P. CORNISH: "European security: the end of architecture and the new NATO", *International Affairs*, vol. 72, 1996-4, pp. 751-769.

J.L. CRUZ VILAÇA y J.M. SOBRINO HEREDIA: "Del Pacto a la Comunidad Andina: el Protocolo de Trujillo de 10 de marzo de 1996, ¿simple reforma institucional o profundización en la integración subregional?", *Gaceta Jurídica de la CE*, nº 26, 1996, pp. 83-138.

E. CUENCA GARCÍA: "La Comunidad Europea y los países del sudeste asiático", *Revista de Estudios Asiáticos*, nº 2, 1996, pp. 33-47.

D. CURTIN: "The Constitutional Structure of the Union: a Europe of bits and peaces", *CMLR*, vol. 30, 1993, pp. 17-69.

F. DEHOUSSE y K. GHEMAR: "Le traité de Maastricht et les relations extérieures de la Communauté européenne", *EJIL*, 1994, pp. 151-172.

G. DE MONTOLIU ZUNZUNEGUI: "La multinacionalidad en las organizaciones de defensa europeas. Aspectos generales", *Cuadernos de Estrategia*, nº 90, 1997, pp. 41-65.

J. DÍEZ-HOCHLEITNER: "La simplificación, objetivo prioritario de la CIG'96", *Boletín de la Gaceta Jurídica de la CE y de la Competencia*, Serie B, nº 115, julio-agosto 1996, pp. 5-16.

F. DE LA SERRE: "La Communauté, acteur international?", *Pouvoirs*, n° 66, 1994, pp. 107-116.

P. DE NERVIENS: "Les relations extérieures", *RTD eur.*, vol. 33(4), pp. 801 y ss.

F. DE PASCALE: "L'Ammissione della CEE alla FAO, Cronaca di un Negoziato", *La Comunità Internazionale*, vol. 47, 1992, pp. 477-492.

C. ESCOBAR HERNÁNDEZ: "Comunidad Europea y Convenio Europeo de Derechos Humanos: ¿el fin de una vieja polémica? (Comentario al Dictamen 2/94 del TJCE, de 28 de marzo de 1996)", *RIE*, vol. 23-3, 1996, pp. 817-838.

U. EVERLING: "Reflections on the Structure of the European Unión", *CMLR*, vol. 29, 1992, pp. 1053-1077.

N. FERNÁNDEZ SOLA: "La subjetividad internacional de la Unión Europea", *RDCE*, n° 11, enero/abril 2002, pp. 85-111.

T. FLORY: "L'avis 1/78 de la Cour de Justice des Communautés Européennes (accords international sur le caoutchouc naturel)", *RTD eur.*, n° 1, 1980, pp. 21-30.

R. FRID: "The European Economic Community. A member of a Specialized Agency of the United Nations", *EJIL*, vol. 4, n° 2, 1993, pp. 239-255.

G. GAJA: "Opinion 2/94, Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, given on 28 March 1996, not yet reported", *CMLR*, n° 33, 1996, pp. 973-989.

E. GARDENER: "The European Free Trade Association and the European Community", *The International Lawyer*, vol. 25, 1991, pp. 187-207.

P. GILSDORF: "Les réserves de sécurité du traité CEE, à la lumière du traité sur l'Union européenne", *RMC*, n° 374, Janvier 1994, pp. 17-25.

C. GIORGI: "L'Inclusion de la Communauté économique européenne dans le nouveau Droit de la Mer", *Iranian Review of International Relations*, 1975-1976, pp. 287-296.

N. GONZÁLEZ ALONSO:

- "De nuevo sobre la doctrina AETR: La naturaleza jurídica de la competencia comunitaria en materia de relaciones exteriores (Comentario al dictamen del TJCE 2/91, de 19 de marzo de 1993, Convenio n° 170 de la OIT)", *Noticias de la Unión Europea*, n° 177, 1994, pp. 93-101.

- "La Política Europea de Seguridad y Defensa después de Niza", *RDCE*, n° 9, enero/junio 2001, pp. 197-238.

R. HIGGINGS: "The EC and the New United Nations", *European University Institute Working Paper*, Robert Schuman Center, n° 94/7.

A.-E. HOJBERG: "La structure de sécurité européenne: une pléthore d'organisations?", *Revue de l'OTAN*, n° 6, 1995, pp. 30-35.

R. HUESA VINAIXA: "La delimitación de competencias CEE-Estados miembros en los *acuerdos mixtos*: estudio de la práctica reciente", *RIE*, vol. 11, n° 1, 1984, pp. 33-52.

D. HYMANS:

- "L'OCDE et les relations avec les Communauté Européennes", *RMC*, n° 130, 1970, pp. 77-83.

- "Les relations de la CEE et de l'UNESCO", *RMC*, n° 164, 1973, pp. 160 y ss.

H. IMBERT: "Le consentement de États en Droit International. Réflexions à partir d'un cas pratique concernant la participation de la CEE aux traité du Conseil de l'Europe", *RGDI*, n° 2, 1985, pp. 353-382.

H. INDORF: "Political dimensions of Interregional Cooperation: the case of ASEAN and the EEC", *The Round Table*, n° 286, 1983, pp. 119-136.

O. JACOT-GUILLARMOD: "Droit international et droit communautaire dans le futur Traité instituant l'EEE", *Schweizerische Zeitschrift für Internationales Europäisches Recht*, 1991-1, pp. 59-80.

J.-P. JACQUÉ: "La participation de la Communauté Économique Européenne aux organisations internationales universelles", *AFDI*, vol. XXI, 1975, pp. 924-948.

R. KOVAR: "L'affaire de l'AETR devant la Cour de Justice des Communautés Européennes et la compétence internationales de la CEE", *AFDI*, vol. XVII, 1971, pp. 386-418.

E. LAUTERPACHT: "The Development of the Law of International Organization by the Decisions of International Tribunals", *RCADI*, 1976-IV, núm. 152, pp. 414 y ss.

J. LEBULLENGER: "La projection externe de la zona euro", *RTD eur.*, vol. 34(4), 1998, pp. 459-478.

G. LE TALLEC: "Quelques aspects des rapports entre la CEE et les organisations internationales", *RMC*, n° 157, 1972, pp. 636-644.

J.-V. LOUIS: "La competencia de la Comunidad en materia de política comercial. A propósito del dictamen emitido por el Tribunal de Justicia el 11 de noviembre de 1975", *RIE*, vol. 4, n° 1, pp. 7-25.

M.R. LUCAS y A. KREIKEMEYER: "Pan-European integration and European Institutions: the new role of the Council of Europe", *Revue d'Integration Européenne*, XVI, n° 1, 1992, pp. 89-107.

S. MARCHISIO: "Lo Status della CEE quale Membro della FAO", *RDI*, 1993-2, pp. 321-350.

J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES: "La competencia de la CE para celebrar el acuerdo de la Organización Internacional del Comercio (Comentario al dictamen del TJCE 1/94, Acuerdo OMC, de 15 de noviembre de 1994), *RIE*, 1995, vol. 22, nº 2, pp. 593-618.

F. MAUPAIN: "Particularismes institutionnels et vocation universelle: les défis croisés des relations CEE-OIT", *RGDIP*, t. 94, 1990/1991, pp. 49-87.

N. NEUWAHL: "A partner with a troubled personalily: EU treaty-making in matters of CFSP and JHA after Amsterdam", *EFAR*, vol. 3, nº 2, 1998, pp. 177-195.

J.M. PELÁEZ MARÓN: "La personalidad jurídica de las organizaciones administradoras de los acuerdos sobre productos básicos", *REDI*, vol. 34, 1982, pp. 9-30.

M. PÉREZ GONZÁLEZ:

- "Les organisations internationales et le Droit de la Responsabilité", *RGDIP*, t. 92, 1988-1, pp. 63-102.

- "Hacia una nueva concepción de la seguridad: las aportaciones de las organizaciones regionales europeas", *Revista Española de Derecho Militar*, nº 65, 1995, pp. 287-305.

L. PÉREZ-PRAT DURBÁN: "Sanciones económicas comunitarias. Dos casos paradigmáticos: la crisis yugoslava y libia", *Gaceta Jurídica de la CEE*, 1996, D-16, pp. 167-219.

P. PESCATORE:

- "Les relations extérieures des Communautés Européennes. Contribution à la doctrine de la personnalité des organisations internationales", *RCADI*, nº 103, 1961-II, pp. 1-204.

- "International Law and Community Law. A comparative analysis", *CMLR*, vol. 7, 1970, pp. 167-183.

A. PIJPERS: "The European Political Co-operation and the CSCE process", *LIEI*, 1984/1, pp. 135-148.

J. PIPKORN: "La Communauté Européenne et la Convention Européenne des Droits de l'Homme", *RTDH*, nº 14, 1993, pp. 221-241.

A. PLIAKOS: "La nature juridique de l'Union Européenne", *RTD eur.*, nº 2, Avril-Juin 1993, pp. 187-224.

F.-X. PONS RAFOLS:

- "El estatuto de las representaciones de la Comunidad Europea en el marco de Naciones Unidas", *RIE*, 1990-1, pp. 195-232.

- "La admisión de la Comunidad Económica Europea como miembro de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación", *RIE*, vol. 21, 1994-2, pp. 419-456.

- "La participación plena de la Comunidad Europea en la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas", *RIE*, vol. 23, 1996-1, pp. 91-117.

M. RAMA-MONTALDO: "International Legal Personality and Implied Powers of International Organizations", *BYIL*, 1970, vol. XLIV, pp. 111-155.

E. REMACLE:

- "L'Union européenne et l'ONU: une relation inédite", *Les GRIP*, nº 24, 1996, pp. 153-160.

A. REMIRO BROTONS:

- "¿Que ha significado el Tratado de Amsterdam para la PESC?", *Gaceta Jurídica* 1988, D-29, pp. 71-104.

- "*Pelagattos y Aristogattos* de la Comunidad Europea ante el Reino de la OMC", *Gaceta Jurídica* 1996, D-26, pp. 7-82.

J. RIDEAU: "Le rôle de l'Union Européenne en matière de protection des droits de l'homme", *RCADI*, 265, 1997, pp. 459-491.

A.-M. RIEGERT: "La participation communautaire à la Conférence et à la Convention sur le Droit de la Mer", *RMC*, n° 264, fev. 1983, pp. 70-81.

J. ROLDÁN BARBERO:

- "La CEE y el Convenio sobre el Derecho del Mar de 1982. Consideraciones sobre la relación entre el derecho comunitario y el derecho internacional", *RIE*, vol. 18, n° 2, 1991, pp. 551-583.

- "Los acuerdos internacionales de la Comunidad Europea: un panorama", *Cursos de Derecho Internacional Vitoria Gasteiz*, 1997, pp. 207-235.

E. ROURE: "Le Service extérieur de la Commission", *Collegium*, n° 14 II, 1999, pp. 13-19.

J. SACK: "The European Community's membership of international organizations", *CMLR*, n° 32, 1995, pp. 1227-1256.

L.I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ:

- "La Unión Europea y su Política Exterior y de Seguridad", *RIE*, vol. 20, n° 3, 1993, pp. 773-796.

- "Sobre el Derecho Internacional, de los Derechos Humanos y Comunitario europeo (A propósito del asunto Mathews c. Reino Unido)", *RDCE*, n° 5, enero/junio 1999, pp. 95-108.

S. SANZ CABALLERO: "El control de los actos comunitarios por el TEDH", *RDCE*, n° 10, julio/diciembre 2001, pp. 473-513.

J. SCHWOB: "L'amendement à l'acte constitutif de la FAO visant à permettre l'admission en qualité de membre d'organisations d'intégration économique régionales et la Communauté économique européenne", *RTD eur.*, vol. 29-1, janv.-mars 1993, pp. 1-16.

C. SCHRICKE: "La CEE et l'OCDE à l'heure de l'acte unique", *RGDIP*, vol. 93, 1989-4, pp. 801-829.

L. SERMET: "Actualité de l'adhésion de la Communauté Européenne aux organisations internationales et aux traités", *AFDI*, XLIII, 1997, pp. 671-699.

K. SIMMONDS: "The Community's Declaration upon signature of the U.N. Convention on the Law of the Sea", *CMLR*, vol. 23, 1986, pp. 521-544.

J.M. SOBRINO HEREDIA:

- "La actividad diplomática de las delegaciones de la Comisión en el exterior de la Comunidad Europea", *RJE*, vol. 20, nº 2, 1993, pp. 485-532.

- "Aproximación a la cuestión de la delimitación de la competencia internacional de la CEE", *Gaceta Jurídica de la CEE*, 1989, D-11, pp. 151-190.

- "La cooperación internacional en la conservación y gestión de los recursos pesqueros en la Alta mar", *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, vol. II, 1998, pp. 429-522.

- "Perspectivas de cambio en la política de conservación y gestión de los recursos pesqueros de la Unión Europea", *RDCE*, nº 11, enero/abril 2002, pp. 7-42.

E. STEIN: "External Relations of the European Community: Structure and Process", *Collected Courses of the Academy of European Law*, vol. I-1, 1990, pp. 127 y ss.

E. SUY: "The Status of observers in international organizations", *RCADI*, vol. 160, 1978-II, pp. 79-158.

B. TARASYUK: "The transformation of the CSCE in an international organization", *Studia Diplomatica*, vol. XLVII, 1994, nº 4, pp. 109-112.

A. TAVARES DE PINHO: "L'Admission de la Communauté Économique Européenne comme Membre de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agricultures (FAO)", *RMC*, n° 370, juillet-août 1993, pp. 656-673.

A. TIZZIANO: "La personnalité internationale de l'Union Européenne", *RMUE*, n° 4, 1998, pp. 11-40.

A. TOLEDANO LAREDO: "Les relations entre l'Union européenne et le MERCOSUR", *RMUE*, 4-1995, pp. 17-30.

R. TORRENT MACAU: "La política comercial común a la luz del dictamen 1/94 del TJCE", *Información Comercial Española. Revista de Economía*, n° 744-745, agosto-septiembre 1995, pp. 21-33.

A. TOTH: "The European Union and Human Rights: the Way Forward", *CMLR*, n° 34, 1997, pp. 459-491.

J.J. URBINA: "Reflexiones en torno a la configuración de una política de seguridad y defensa en el seno de la Unión Europea", *RDCE*, n° 10, julio/diciembre 2001, pp. 439-471.

W. VAN DE VOORDE: "De EEG als Lid Van Een Internationale Instelling: Het Geval FAO", *Studia Diplomatica*, 1992-4, pp. 49-73.

P. VERLOREN VAN THEMAAT: "Les défis de Maastricht: une nouvelle étape, mais vers quel horizons?", *RMC*, n° 356, 1992, pp. 203-208.

P. WACHSMANN: "L'avis 2/94 de la Cour de Justice relatif à l'adhésion de la Communauté européenne à la Convention de sauvegarde de droits de l'homme et des libertés fondamentales", *RTD eur.*, n° 32 (3), Juil.-Sept. 1996, pp. 467-491.

J. WALCH: "L'Européanisation de l'OTAN", *RMC*, n° 407, 1997, pp. 238-242.

R. WESSEL: "The International Legal Status of the European Union", *EFAR*, vol. 2, n° 1, 1997, pp. 109-129.

1.5 SEMINARIOS Y OTRAS CONTRIBUCIONES

L. BOSELLI: "The European Community as a new actor on the United Nations' scene", Commission of the European Communities, *International Symposium: Prospects for Reform of the United Nations System*, Rome, May 1992, Padova, pp. 71-81.

La Communauté européenne, les organisations internationales et les accords multilatéraux, Commission des Communautés Européennes, Luxembourg, 1980.

J. ENRIQUE DÍAZ: "The New Partnership between the European Union and MERCOSUR: Integrating Regional Economies in a World Economy", *Research Paper*, May 1998, University of Amsterdam, The Netherlands.

H. HOLTHOFF: "WEU's pivotal position between the Atlantic Alliance and the European Union", Geneva Center for Security Policy, February 1997.

J.-V. LOUIS: "Les relations extérieures de l'Union économique et monétaire", *Symposium about The European Union as an Actor of International Relations*, University of Macerata, 5-7 April, 2001.

E.U. PETERSMANN: "International Activities of the European Union and Sovereignty of Member States", *Symposium about The European Union as an Actor of International Relations*, University of Macerata, 5-7 April, 2001.

F. POCAR: "Processi decisionali comunitari nel campo delle relazioni esterne della Comunità Europea", *Symposium about The European Union as an Actor of International Relations*, University of Macerata, 5-7 April, 2001.

Relations des Communautés Européennes avec les organisations internationales, Commission des Communautés Européennes, Luxembourg, 1989.

N. STOFFEL VALLOTON: "Crónica de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa", en *Revista de las Cortes Generales*, vol. 45, 1999, pp. 279 y ss.; vol. 46, 1999, pp. 320-321; vol. 48, 1999, p. 208; vol. 50, 1999, p. 300.

C. TOMUSCHAT: "The International Responsibility of the European Union", *Symposium about The European Union as an Actor of International Relations*, University of Macerata, 5-7 April, 2001.

R. TORRENT MACAU:

- "La Unión Europea: Dilemas Actuales", *Contribución al Taller de trabajo "Regionalización e interpretación económica": procesos e instituciones comparadas*, ISEN, Buenos Aires, 29 de noviembre de 1996.

- "La participación de la Comunidad Europea y los Estados miembros en la OMC". Discusión a partir de tres casos concretos: servicios financieros, servicios básicos y normas sociales básicas", *Ponencia para el Curso "La OMC y los sistemas de integración regional"*, Universidad Autónoma de Madrid, Mayo 2000.

- "El marco institucional de las relaciones económicas UE-Mercosur", *Contribución al taller de trabajo de la Chaire Mercosur de l'Institut d'Études Politiques de Paris*, mayo 2000.

C. TRINCAZ: "Délégation Permanente de la Commission des Communauté européennes auprès de l'OCDE et de l'UNESCO", *Rapport de Stage*, Année Universitaire 1996-1997.

La Unión Europea y las Naciones Unidas, OPOCE, Luxemburgo, 1995.

G. VAN ORDEN: "Peacekeeping and Humanitarian Tasks. The European Union Contribution", *Presentation to the 2nd Meeting of the International Association of Peacekeeping Training Centres*, 1-3 April, 1996, Pisa.

A. VIÑAS y J.-A. YÁÑEZ-BARNUEVO: *Cincuenta años de Naciones Unidas: Un balance*, Dirección General I A de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea.

II. JURISPRUDENCIA

II.1 DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

II.1.1 SENTENCIAS

Sentencia de 5 de febrero de 1963, asunto 26/62, *Van Gend en Loos*, Rec. 1963, pp. 1 y ss.

Sentencia de 31 de marzo de 1971, asunto 22/70, *Comisión/Consejo*, AETR, Rec. 1971, pp. 263 y ss.

Sentencia de 12 de diciembre de 1972, asuntos conjuntos 21 a 24/72, *International Fruit Co.*, Rec. 1972, pp. 1219-1240.

Sentencia de 12 de julio de 1973, asunto 8/73, *Massey-Ferguson*, Rec. 1973, pp. 897 y ss.

Sentencia de 19 de noviembre de 1975, asunto 38/75, *Nederlandse Spoorwegen*, Rec. 1975, pp. 1439-1458.

Sentencia de 14 de julio de 1976, asuntos acumulados 3, 4 y 6/76, *Kramer*, Rec. 1976, pp. 1279 y ss.

Sentencia de 16 de febrero de 1978, asunto 61/77, *Comisión c. Irlanda*, Rec. 1978-2, pp. 417-469.

Sentencia de 5 de mayo de 1981, asunto 804/79, *Comisión/Reino Unido, sobre Pesquerías*, Rec. 1981, pp. 1045-1094.

Sentencia de 26 de marzo de 1987, asunto 45/86, *Comisión/Consejo*, Rec. 1987, pp. 1517 y ss.

Sentencia de 29 de septiembre de 1987, asunto 126/86, *Giménez Zaera*, Rec. 1987, pp. 3697-3716.

Sentencia de 30 de septiembre de 1987, asunto 12/86, *Demirel*, Rec. 1987, pp. 3719-3751.

Sentencia de 23 de febrero de 1988, asunto 68/86, *Reino Unido c. Consejo*, Rec. 1988, pp. 895 y ss.

Sentencia de 9 de agosto de 1994, asunto C-327/91, *Francia c. Comisión*, Rec. 1995, I-3641-3680.

Sentencia de 19 de marzo de 1996, asunto C-25/94, *Comisión c. Consejo, sobre la FAO*, Rec. 1996-3, pp. I-1469-1512.

Sentencia de 28 de mayo de 1998, asunto C-22/96, *PE/Consejo*, Rec. 1998, pp. 3231 y ss.

II.1.2 DICTÁMENES

Dictamen 1/75 de 11 de noviembre de 1975, *sobre un proyecto de acuerdo relativo a una norma sobre gastos locales*, Rec. 1975, pp. 1355-1365.

Dictamen 1/76 de 26 de abril de 1977, *sobre el proyecto de acuerdo para el establecimiento de un Fondo europeo de inmovilización de la navegación interior*, Rec. 1977, pp. 741 y ss.

Dictamen 1/78 de 4 de octubre de 1979, *sobre un acuerdo internacional sobre el caucho natural*, Rec. 1993, pp. 1061-1084.

Dictamen 1/91 de 14 de diciembre de 1991, *sobre el Proyecto de acuerdo entre la Comunidad y los países de la AELC sobre la creación del EEE*, Rec. 1991, pp. 6079 y ss.

Dictamen 1/92 de 10 de abril de 1992, *sobre el Proyecto de acuerdo entre la Comunidad y los países de la AELC sobre la creación del EEE*, Rec. 1992, pp. 2821-2846.

Dictamen 2/91 de 19 de marzo de 1993, *sobre el Convenio núm. 170 de la OIT*, Rec. 1993, pp. I-1061 y ss.

Dictamen 1/94 de 15 de noviembre de 1994, sobre *la competencia de la Comunidad para celebrar acuerdos internacionales en materia de servicios y de protección intelectual*, Rec. 1994, pp. 5267-5422.

Dictamen 2/92 de 24 de marzo de 1995, sobre *la tercera decisión revisada del Consejo de la OCDE relativa al trato nacional*, Rec. 1995, pp. 1355-1365.

Dictamen 2/94 de 28 de marzo de 1996, asunto relativo a la *adhesión de la Comunidad al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales*, Rec. 1996, pp. 1759 y ss.

II.2 DE OTROS TRIBUNALES

Sentencia de 7 de septiembre de 1927, *asunto Lotus*, CPJI, Serie A, nº 10.

Dictamen de 8 de diciembre de 1927, *asunto de la Comisión Europea del Danubio*, CPJI, Serie B, nº 14.

Dictamen de 11 de abril de 1949, *asunto de la reparación de daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas*, CIJ, Rec., 1949.

Dictamen de 20 de diciembre de 1980, *asunto de interpretación del acuerdo de 25 de marzo de 1951 entre la Organización Mundial de la Salud y Egipto*, CIJ, Rec., 1980.

Dictamen de 8 de julio de 1996, *asunto sobre la legalidad de la utilización de las armas nucleares en un conflicto armado*, CIJ, Rec., 1996.

III. DIRECCIONES DE INTERNET

III.1 DE ORGANISMOS INTERNACIONALES

- Agencia de la Energía Nuclear de la OCDE:

<http://www.nea.fr>

- Agencia Espacial Europea (AEE-ESA):

<http://www.esa.int>

- Agencia Internacional de la Energía (AIE):

<http://www.iea.org>

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

<http://www.unhcr.ch>

- Asociación Europea de Libre Comercio (AELC-EFTA):

<http://www.efta.int>

- Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN):

<http://www.aseansec.org>

- Autoridad Internacional de los Fondos Marinos:

<http://www.isa.org.jm>

- Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD):

<http://www.ebrd.com>

- Comunidad Andina:

<http://www.comunidadandina.org>

- Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE):

<http://www.unece.org>

- Comisión Ballenera Internacional (CBI-IWC):

<http://www.iwcoffice.org>

- Comisión Económica para África de las Naciones Unidas (CEPA):

<http://www.uneca.org>

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL):

<http://www.eclac.cl>

- Comisión Económica y Social para Asia Occidental de las Naciones Unidas (CEAO):

<http://www.escwa.org.lb>

- Comisión Económica y Social para Asia y Pacífico (CESPAP):

<http://www.unescap.org>

- Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAAT-IATTC):

<http://www.iattc.org>

- Comisión Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico (CICAA-ICCAT):

<http://www.iccat.es>

- Comisión Internacional de Pesca del Mar Báltico (CIPMB-IBSFC):

<http://www.ibsfc.org>

- Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI-UNCITRAL):

<http://www.uncitral.org>

- Comisión de Pesquerías del Atlántico Nordeste (CPANE-NEAFC):

<http://www.neafc.org>

- Comisión para la Conservación de los Recursos Marinos Vivos Antárticos (CCRMVA-CCAMLR):

<http://www.ccamlr.org>

- Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (CNUCYD-UNCTAD):

<http://www.unctad.org>

- Consejo de Europa:

<http://www.coe.int>

- Fondo Monetario Internacional (FMI):

<http://www.imf.org>

- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF):

<http://www.unicef.org>

- Fondo de Población de las Naciones Unidas (FPNU):

<http://www.unfpa.org>

- Mercado Común del Sur (MERCOSUR):

<http://www.mercosur.org>

- Naciones Unidas (NU):

<http://www.un.org>

. Sistema de las NU:

<http://www.unsystem.org>

- Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA):

<http://www.iaea.org>

- Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS):

<http://www.un.org/unrwa>

- Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI):

<http://www.icao.int>

- Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI):

<http://www.unido.org>

- Organización para la Conservación del Salmón del Atlántico Norte (OCSAN-NASCO):

<http://www.nasco.int>

- Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE):

<http://www.oecd.org>

- Organización Internacional del Trabajo (OIT):

<http://www.ilo.org>

- Organización Marítima Internacional (OMI):

<http://www.imo.org>

- Organización Mundial del Comercio (OMC):

<http://www.wto.org>

- Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI):

<http://www.wipo.int>

- Organización Mundial de la Salud (OMS):

<http://www.who.int>

- Organización Mundial del Turismo:

<http://www.world-tourism.org>

- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO):

<http://www.fao.org>

- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO):

<http://www.unesco.org>

- Organización de Pesquerías del Atlántico Noroeste (OPANO-NAFO):

<http://www.nafo.ca>

- Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE):

<http://www.osce.org>

- Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN):

<http://www.nato.int>

. Asamblea Parlamentaria de la OTAN:

<http://www.naa.be>

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD):

<http://www.undp.org>

- Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de las Drogas (PNUFID)

<http://www.odccp.org>

- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA):

<http://www.unep.org>

- Programa Mundial de Alimentos (PMA):

<http://www.wfp.org>

- Unión Europea (UE):

<http://www.europa.eu.int>

. Departamento para la Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO):

<http://www.europa.eu.int/comm/echo>

- Unión Europea Occidenta (UEO):

<http://www.weu.int>

- Unión Internacional de las Telecomunicaciones (UIT):

<http://www.itu.int>

III.2 OTRAS

- *Symposium about "The European Union as an Actor of International Relations":*

<http://www.unimc.it/symposium/materialeeng.html>

- Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de septiembre de 2002:

<http://www.johannesburgsummit.org>

AGRADECIMIENTOS

No quisiera poner punto y final a este trabajo sin citar, al menos, a aquellas personas que, aportando su granito o sus montañas de arena, hicieron posible esta investigación. Todas ellas se merecen unas palabras de agradecimiento que voy a evitar para no caer en ese abismo interior que tanto deseo y temo a la vez. Asimismo les presento mis excusas por no haber hecho para ellas una obra mejor.

A toda mi familia, mis padres y hermanos -Jose y Beba-; a Marina y a Ramón; así como a la tía Maribel y a Nelly. A mis amigos, que no son pocos, especialmente, a Fernando, a Cristina, a Marta -alias Grot-, a Catrin y a Oliver; a los que sumo todos mis compañeros del Departamento que están o estuvieron conmigo, entre ellos, Amaya, Ana Gemma, Carmen, las Elenas, las Estheres, Jose Antonio, Luis, Luis Ignacio, Mari Ángeles, Maria Jesús, Martín, Milena, Montse, Nicole, Nila, Patricia, Prometeo, Rubén y Ruth; al director de este trabajo Manuel Pérez González; a Cristina y a Juan Carlos del Centro de Documentación Europea.

Al profesor Ramón Torrent Macau -ex Director General del Servicio Jurídico del Consejo de la Unión Europea-, a Alain-Pierre Allo -Jefe de la Unidad de la DG I A de la Comisión encargado de las relaciones con el Consejo de Europa-, a Diego Canga Fano -Administrador principal del Servicio Jurídico del Consejo de la Unión Europea-, a Kyriakos Revelas -administrador principal de la DG I A de la Comisión encargado de las relaciones con la OSCE-, a Anna Maria Poli y a Teresa Macdonald -encargadas de la Biblioteca del Consejo de la Unión-, a Katja Reppel -Subdirectora de la Oficina del Consejo de Europa con las Comunidades Europeas-, a Myriam Winckelmans y Juan María De Luis -de la Secretaría de la UEO-, a Jose María López Navarro -enlace español ante la OTAN-, a Elie Marcuse -Jefe Adjunto del Departamento de Asuntos Multilaterales de la OTAN-, a Cheikh Niang -encargado de la sección de prensa e información de la Oficina Permanente de la OUA en Bruselas-, a Javier Sancho -Consejero de Embajada de la Oficina de Enlace de la Secretaría General del Consejo de la Unión en las Naciones Unidas-, a Marcel Bourlard -Director de la Oficina de Enlace de la OIT con las Comunidades Europeas y los Países del Benelux-, a Alphonse MacDonald -Director de la Oficina de Enlace del FPNU-, a Wilfried Kreisel -Director Ejecutivo de la Oficina de la OMS ante la Unión Europea-, a Karin Hulshof -funcionaria encargada de la Oficina del UNICEF en Bruselas-, a Florence Thibaut

-encargada de la Sección de enlace con la UE de la Organización Internacional para las Migraciones- y a Luigi Boselli -Embajador de la Delegación de la Comisión Europea ante Naciones Unidas en Nueva York-.

A todas ellas mi sincero agradecimiento.

Carmela Pérez Bernárdez
Abril de 2002, Ciudad Universitaria,
Madrid